

University of Groningen

De rol van de Groningse kinderrechter bij ondertoezichtstelling 1922-1995

van der Bij - de Puij, Ingrid

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van der Bij - de Puij, I. (2019). *De rol van de Groningse kinderrechter bij ondertoezichtstelling 1922-1995: Beperking van ouderlijk gezag door de overheid.* [, Rijksuniversiteit Groningen]. SWP Uitgeverij.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De rol van de Groningse
kinderrechter bij
ondertoezichtstelling
1922-1995

Beperking van ouderlijk gezag door de overheid

Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen
18 maart 2019



rijksuniversiteit
 groningen

De rol van de Groningse kinderrechter bij ondertoezichtstelling 1922-1995

Beperking van ouderlijk gezag door de overheid

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

maandag 18 maart 2019 om 14.30 uur

door

Ingrid van der Bij – de Puij

geboren op 25 september 1958 te Rotterdam

Promotor(es)

Prof. dr. J.J.H. Dekker

Prof. dr. H.W. van Essen

Prof. dr. T. Zandberg

Beoordelingscommissie

Prof. dr. H.W.E. Grietens

Prof. dr. W. Koops

Prof. dr. B. Vanobbergen

Aan mijn ouders:

Jan de Puij en Grietje Mallan

Voorwoord

Op latere leeftijd bedacht ik dat ik pedagogiek wilde studeren. Tijdens mijn studie pedagogiek aan de Universiteit Utrecht raakte ik enthousiast over historische pedagogiek (toen nog een van de richtingen) door een gedreven docent Ido Weijers. Vooral de geschiedenis van de kinderbescherming trok mijn aandacht. Een promotieplaats met een historische vraag op het gebied van kinderbescherming paste daarom uitstekend bij mijn interesse.

Dat het proefschrift er ligt, heb ik te danken aan de niet-aflatende begeleiding en steun van mijn promotoren Jeroen Dekker, Mineke van Essen en Tjalling Zandberg. Jeroen Dekker gunde mij een onderzoekplaats die deel uitmaakte van een groter internationaal onderzoek naar de kinderrechterpraktijk in meerdere landen. Onder zijn leiding mocht ik eveneens meewerken aan het deelonderzoek naar de geschiedenis van de jeugdzorg en de jeugdbescherming voor de commissie Samson. Ik profiteerde van zijn kennis van de geschiedenis van jeugdbescherming en zijn theoretisch inzicht. Mineke van Essen liet mij zien hoe feiten op verschillende manieren verteld en uitgelegd kunnen worden. Haar enthousiasme voor dit onderzoek en haar aandacht voor gender en opvoedingsvraagstukken waren onmisbaar. Tjalling Zandberg bracht een onschatbare waarde aan inzicht in de praktijk van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming met zich mee. Tevens leerde ik van hem kritisch om te gaan met de statistische verwerking van mijn onderzoeksgegevens. Jullie werkten je lange jaren door veel teksten heen, gaven concrete feedback, nieuwe inzichten en de motivatie om door te zetten.

Mijn dank gaat uit naar de medewerkers van de Groninger Archieven, die behulpzaam waren bij de toegang tot de rechtbankarchieven. Ook bedank ik de archivaris van de arrondissementsrechtbank Groningen, Frans Talstra, voor zijn ondersteuning toen ik maandenlang in het archief van de rechtbank Groningen de dossiers onderzocht. Goede herinneringen heb ik ook aan alle besprekingen in de onderzoeksgroep van de vakgroep pedagogiek. Voor het eindresultaat was de hulp van Irna van der Wekke onmis-

baar, mijn dank is groot voor haar inzet om mijn teksten te verbeteren.

De combinatie van een proefschrift met het gezinsleven was bijzonder. Sebas, Francisca en Marjolein raakten gewend aan een studerende moeder en ik voerde leuke gesprekken met hen over hun eigen studies. En nu het proefschrift klaar is gaat de laatste lofrede naar mijn echtgenoot die mij voortdurend en onvoorwaardelijk steunde. Fokke, dank je wel.

Ingrid van der Bij

Inhoud

Voorwoord	7
Inleiding	13
Studies over kinderrechter en ondertoezichtstelling	14
Onderzoeksvragen	19
Bronnen en methode	20
Opbouw van de studie	26
1 De totstandkoming (tot 1922)	28
1.1 Het ontstaan van de functie kinderrechter	29
1.2 Het ontstaan van de maatregel ondertoezichtstelling	34
1.3 Samenwerking met de Voogdijraad, Pro Juventute en de gezinsvoogden	41
1.4 Conclusie	50
2 De eerste jaren (1922-1930)	53
2.1 Ondersteunende voorzieningen in Groningen	53
2.2 De organisatie van de functie kinderrechter	55
2.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	57
2.4 De Voogdijraad en de gezinsvoogdij	60
2.5 De rol van de Groningse kinderrechter	66
Casus 1. Japie (1929-1934)	70
Casus 2. Eltje (1927-1930)	75
Casus 3. Maria (1927-1929)	79
Casus 4. Tjeerd (1927-1931)	83
2.6 Conclusie	86

3 De uitbouw (1931-1940)	92
3.1 Ondersteunende voorzieningen	93
3.2 De organisatie van de functie kinderrechter	94
3.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	97
3.4 De Voogdijraad en de gezinsvoogdij	99
3.5 De rol van de Groningse kinderrechter	103
Casus 5. De kinderen Molema (1934-1946)	105
Casus 6. Dientje (1935-1936)	108
Casus 7. Ida en Neeltje (1940-1942)	111
Casus 8. Harm (1935-1938)	115
3.6 Conclusie	119
4 Oorlog en wederopbouw (1941-1950)	123
4.1 Voorzieningen	124
4.2 De organisatie van de functie kinderrechter	126
4.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	129
4.4 De Voogdijraad en de gezinsvoogdij	133
4.5 De rol van de Groningse kinderrechter	138
Casus 9. Kinderen Koster (1947-1949)	141
Casus 10. Maarten (1945-1950)	143
Casus 11. Jeltje, Andries en Evert (1950-1956)	148
Casus 12. Wiebe (1948-1950)	151
4.6 Conclusie	153
5 Toename en professionalisering (1951-1960)	161
5.1 Voorzieningen	162
5.2 De organisatie van de functie kinderrechter	164
5.3 Ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	166
5.4 De Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij	170
5.5 De rol van de Groningse kinderrechter	177
Casus 13. Benno en Sibbrand (1951-1953)	178
Casus 14. Gerard (1959-1960)	181
Casus 15. Rachmed, Nadya en Ari (1957-1962)	186
Casus 16. Lammert (1957-1959)	190
5.6 Conclusie	194

6 Een veranderende maatschappij (1961-1970)	199
6.1 Voorzieningen	200
6.2 De organisatie van de functie kinderrechter	201
6.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	204
6.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij	208
6.5 De rol van de Groningse kinderrechter	213
Casus 17. Elsie en Hendrik (1966-1973)	214
Casus 18. Joanna (1965-1967)	217
Casus 19. Sita (1967-1968)	222
Casus 20. Anko (1967-1969)	226
6.6 Conclusie	228
7 Kritiek en heroverweging (1971-1980)	233
7.1 Voorzieningen	234
7.2 De organisatie van de functie kinderrechter	236
7.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	238
7.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij	242
7.5 De rol van de Groningse kinderrechter	246
Casus 21. Tidde (1975-1976)	247
Casus 22. Harm en Onno (1976-1979)	252
Casus 23. Djumari en Lonny (1972-1974)	256
Casus 24. Derk (1973-1977)	260
7.6 Conclusie	264
8 Uitdagingen voor de kinderrechter (1981-1990)	268
8.1 Voorzieningen	269
8.2 De organisatie van de functie kinderrechter	272
8.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	275
8.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij	279
8.5 De rol van de Groningse kinderrechter	282
Casus 25. Roos (1985-1988)	283
Casus 26. Marga, Trijnie en Aafke (1985-1992)	286
Casus 27. Farida, Manar en Amira (1988-1992)	291
Casus 28. Patrick (1984-1988)	294
8.6 Conclusie	299

9 De kinderrechter buitenspel? (1991-1995)	304
9.1 Ondersteunende voorzieningen	304
9.2 De organisatie van de functie kinderrechter	306
9.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling	307
9.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij	312
9.5 De rol van de Groningse kinderrechter	316
Casus 29. Irene (1995-...)	318
Casus 30. Freek (1991-1993)	321
Casus 31. Milad (1993-1994)	324
Casus 32. Rein (1994-...)	326
9.6 Conclusie	330
10 Conclusie	333
Bijlage 1 Civiele ondertoezichtstellingen landelijk 1923-1995	354
Bijlage 2 Arrondissement Groningen civiele ondertoezichtstellingen 1923-1995	355
Bijlage 3 Strafondertoezichtstellingen landelijk 1923-1995	356
Bijlage 4 Strafondertoezichtstellingen Groningen 1923-1995	357
Bijlage 5 Bronnen voor aantallen ondertoezichtstelling, landelijk en per arrondissement 1923-1995	358
Bijlage 6 Percentage duur ondertoezichtstelling arrondissement Groningen (Winschoten) 1922-1990	359
Bijlage 7 Database	360
Bijlage 8 Request Voogdijraad (inclusief de oproep tot verhoor)	362
Bijlage 9 Beschikking kinderrechter	367
Bijlage 10 Voorgedrukt rapport gezinsvoogd	368
Literatuurlijst	369
Summary	380

Inleiding

In 1922 werd in Nederland in elk arrondissement een speciale rechter voor kinderen aangesteld. Deze rechter beschikte over een pakket aan civiele en strafrechtelijke maatregelen. De kinderbeschermingsmaatregel civiele ondertoezichtstelling, in hetzelfde jaar ingevoerd, werd onlosmakelijk verbonden met het ambt van de kinderrechter. Deze legde namelijk als enkelvoudige kamer de ondertoezichtstelling op en benoemde een gezinsvoogd. De gezinsvoogd gaf dwingende aanwijzingen ten behoeve van de opvoeding van een minderjarige en rapporteerde aan de kinderrechter. Verder besliste de kinderrechter over een eventuele uithuisplaatsing van een kind tijdens een ondertoezichtstelling. Ook verlenging of beëindiging van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing vielen onder zijn verantwoordelijkheid.

Al vanaf de invoering van de ondertoezichtstelling was er kritiek op de bijzondere combinatie van rechtsprekende en uitvoerende taken van de kinderrechter. De wetgever had de bedoeling om de kinderrechter meer te doen zijn dan alleen een rechtsprekende functionaris. Hij zou voortdurend op de hoogte moeten zijn van alle informatie over het kind en het gezin waartoe het behoorde en “de kinderrechter en hij alleen” werd geacht “de volle verantwoordelijkheid voor een doeltreffende opvoeding van het onder toezicht gestelde kind” te dragen.¹ Daarnaast zou hij voor jongeren als een vaderfiguur moeten zijn die de minderjarige, maar ook de ouders zou kunnen aanspreken. Deze dubbele taak van de kinderrechter zou een goede uitvoering van de ondertoezichtstelling bevorderen. Critici meenden

echter dat deze dubbele taak niet strookte met het rechtsprincipe van de scheiding der machten, zoals elders binnen de rechterlijke macht toegepast. Volgens deze critici dienden de rechtsprekende en de uitvoerende macht gescheiden te blijven om de schijn van partijdigheid te vermijden.

Bijna driekwart eeuw later, bij de wetswijziging van 1995, gaf deze strikte interpretatie van de scheiding der machten alsnog de doorslag. Zowel de maatregel civiele ondertoezichtstelling als de taken van de kinderrechter werden hierbij herzien. Daarbij werd de uitvoerende taak van de kinderrechter, het toezicht op de uitvoering van de civiele ondertoezichtstelling, voortaan niet meer door de kinderrechter uitgevoerd, maar door gezinsvoogdiinstellingen. Deze studie onderzoekt de rol van de kinderrechter bij de civiele ondertoezichtstelling vanaf de invoering van het ambt van kinderrechter in 1922 tot 1995, het jaar waarin de kinderrechter zijn uitvoerende taak moest afstaan.

In het vervolg behandel ik eerst enkele van de belangrijkste studies over de kinderrechter en de ondertoezichtstelling. Daarna zet ik de onderzoeksvragen uiteen en vervolgens beschrijf ik de bronnen en methode van onderzoek.

Studies over kinderrechter en ondertoezichtstelling

In deze paragraaf wordt ingegaan op drie onderwerpen: de geschiedenis van de kinderrechter en de ondertoezichtstelling, de grondslagen van wetgeving en motivering van de maatregel ondertoezichtstelling, en ten slotte enkele eerder uitgevoerde dossieronderzoeken.

Onderzoek naar kinderschermingsmaatregelen en de functie kinderrechter sinds de invoering van deze functie is onder meer gedaan door Doek, Bac en Bruning.² In zijn proefschrift uit 1972 over vijftig jaar ondertoezichtstelling reconstrueerde J.E. Doek hoe de pleidooien van voorstanders van de invoering van de functie kinderrechter leidden tot een wetsontwerp dat de kinderrechter meteen een centrale rol gaf in een nieuwe kinderschermingsmaatregel en tot de wettelijke regeling van de ondertoezichtstelling als opvolger van het al bestaande vrijwillige patronaat. Op die ontwikkelingen wordt in hoofdstuk 1 nader ingegaan. In Doeks beschrijving van de periode 1922-1947 speelde de kinderrechter een centrale en sterk persoonlijk gekleurde rol in de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Hiermee leek hij vooral te doelen op de bewerkelijke organisatorische taken van de kinderrechter en op de verschillen tussen de arrondissementen bij de invulling van de functie en het toepassen van de maatregel

ondertoezichtstelling. Doek heeft ook laten zien dat deze rol van de kinderrechter in de periode 1948-1972 veranderde. Een deel van het werk van de kinderrechter verschoof naar de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter bleef in deze periode wel de leiding houden over de gezinsvoogd, maar de ondersteuning van de gezinsvoogd door gezinsvoogdijverenigingen vormde een verlichting van het werk van de kinderrechter. Bij de totstandkoming van de wetgeving in 1922 werd discussie gevoerd over de vraag of de rechter ook de uitvoerder van de maatregel ondertoezichtstelling mocht zijn. Doek was van mening dat de kinderrechter door het uitspreken van de maatregel ook de uitvoerder ervan moest zijn.

De rol van de kinderrechter stond ook centraal in het proefschrift van J.R. Bac uit 1998. Bac bekeek de evolutie van de functie van kinderrechter vanuit een rechtshistorisch perspectief en karakteriseerde de kinderrechter eerst als kindbeschermers en later als rechtsbeschermers. In de periode voor de jaren zeventig was de kinderrechter vooral kindbeschermers; hij diende oog te hebben voor de veronderstelde behoeften van het kind. Opvoeding ging boven vergelding, afschrikking of beveiliging. De kinderrechtspraak moest primair oog hebben voor wat er nodig was voor een kind om een fatsoenlijk mens te worden. Vanaf de jaren zeventig werd de kinderrechter steeds meer rechtsbeschermers, die zich richtte op de rechtspositie van de minderjarige. Deze werd hierdoor rechtssubject in plaats van object van een beschermingsmaatregel. De beschermingsgedachte was in deze tijd niet meer passend en de autoriteit van de kinderrechter niet meer vanzelfsprekend. Volgens Bac verschoof de rol van de kinderrechter tussen 1922 en 1995 van regisseur naar scheidsrechter, van betrokken en sturend naar op afstand en toetsend. Doek en Bac schetsten rolverschuivingen in het handelen van de kinderrechter.

M. Bruning bestudeerde voor haar proefschrift uit 2001 de rechtvaardiging van civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregelen, met name ondertoezichtstelling, ontzetting en ontheffing, in de afgelopen honderd jaar. Ze heeft verschillende wijzigingen in de maatregel ondertoezichtstelling besproken, zoals die met betrekking tot de familieband en het oneigenlijk gebruik van de ondertoezichtstelling. Enkele belangrijke ontwikkelingen die Bruning heeft beschreven zijn onder meer de toenemende aandacht voor de rechtspositie van betrokkenen bij een ondertoezichtstelling, de bezwaren tegen de dubbelfunctie van de kinderrechter en de herziening van wetgeving betreffende de (justitiële) jeugdhulpverlening.³

Onderzoek naar de grondslagen van kinderbeschermingsmaatregelen is verricht door onder meer Brands-Bottema, De Ruyter en Van Wijk.⁴ Dit type onderzoek gaat met name in op voorbeelden van dilemma's waarvoor ook de kinderrechter zich geplaatst ziet.

In haar dissertatie uit 1988 onderzocht G.W. Brands-Bottema hoe politieke partijen in de periode 1870-1987 formele wetgeving motiveerden betreffende overheidsbemoeiing met de verzorging en opvoeding van kinderen door hun ouders. Volgens de auteur nam de overheidsbemoeienis in deze periode toe en draaide veel van de wetgeving hierbij om de (beperking van de) ouderlijke macht. Dat gold voor wetgeving in 1929 betreffende herstel van de ouderlijke macht, en wijziging van de Kinderwetten in 1947 met als gevolg dat ouders samen de ouderlijke macht gingen dragen in plaats van de situatie dat de vader het laatste woord daarin had. De visie van de wetgever was toen om de overheid te laten ingrijpen wanneer ouders tekortschoten in de vervulling van hun plichten jegens een minderjarig kind. Dat veranderde na de jaren zestig. Toen verschoof het toezicht op de uitoefening van de ouderplicht naar het bewaken van de rechten van het kind (zoals Bac en Bruning ook betoogden). Het belang van het kind ging steeds zwaarder wegen. Zo werd bijvoorbeeld het hoorrecht voor minderjarigen uitgebreid en daalde de leeftijd van volwassenheid van 21 naar 18 jaar.

D.J. de Ruyter onderzocht in haar proefschrift uit 1993 welk criterium moet worden gehanteerd om aan een gezin pedagogische hulpverlening op te leggen. Dit criterium formuleerde zij als het recht om persoon te worden. Het belang van haar studie ligt vooral in de onvrede met de open rechtsgrond van de ondertoezichtstelling, die multi-interpretabel is en geen pedagogisch criterium bevat. Toch moest de kinderrechter erop toezien dat de pedagogische invulling van de hulpverlening minimaal de minderjarige behoedde voor verdere schade. De Ruyter liet zien hoe moeilijk de vertaling is van een open rechtsgrond naar de praktijk van hulpverlening. Toch moest de kinderrechter bepalen of de ondertoezichtstelling zinvol was en bleef, juist met behulp van een pedagogisch criterium. De rol van de kinderrechter had volgens haar dus een belangrijke pedagogische component.

De uitwerking van de algemene legitimatie van kinderbeschermingsmaatregelen in het Nederlands recht is bestudeerd door H. van Wijk. In haar rechtstheoretische studie uit 1999 behandelde zij onder meer de rechterlijke motiveringsplicht bij een ondertoezichtstelling. Bij de invoering van de

ondertoezichtstelling stond in de wet: “De met redenen omklede beschikking...” Ook het verzoek van de Voogdijraad en een vordering van de officier van justitie “bevatten de feiten en omstandigheden waarop zij zijn gegrond, en worden met de tot staving daarvan dienende bescheiden ingediend”. Van zowel de verzoeker als van de rechter zelf werd een motivering verwacht. De uitgebreide rechterlijke motivering van de maatregel had volgens Van Wijk ook een nadeel. Als argument tegen een uitgebreide rechterlijke motivering noemde zij de mogelijke beschadiging van de hulpverleningsrelatie met de ouders. Juist daarom zou de kinderrechter de maatregel zo moeten motiveren dat het doel van de maatregel niet werd gehinderd. De rol van de rechter hierin was balans houden tussen openheid van de rechterlijke motivering en behoud van motivatie bij de justitiabelen.

Er is eerder dossieronderzoek naar de ondertoezichtstelling verricht, onder meer door Clemens Schröner, Van Nijnatten, Mertens en Komen.⁵ Clemens Schröner en Komen gebruikten voor hun onderzoek rechtbankdossiers, terwijl Van Nijnatten en Mertens de dossiers van de Voogdijraad respectievelijk de Raad voor de Kinderbescherming gebruikten.

De publicatie van Clemens Schröner uit 1952 is extra van belang voor het onderhavige onderzoek, omdat Groningen ook onderdeel uitmaakte van haar onderzoek, waarin werd gekeken naar het handelen van de kinderrechter en de gezinsvoogd. Daarbij baseerde zij zich eveneens op rechtbankdossiers, aangevuld met interviews. Het onderzoek had als bedoeling de resultaten van de maatregel ondertoezichtstelling te meten en daarbij een vergelijking te maken tussen stad en platteland. De opdrachtgever had gekozen voor het arrondissement Amsterdam om de stad te vertegenwoordigen en voor het arrondissement Groningen om het platteland te vertegenwoordigen. Daarom werden voor Groningen alleen zaken gekozen van pupillen die buiten de stad Groningen woonden, en dat voor de periode 1930-1936. In het onderhavige onderzoek worden overigens niet alleen zaken van buiten, maar ook en vooral van binnen de stad Groningen, ofwel van stad en ommelanden, onderzocht. Aan de uitkomsten van het onderzoek van Clemens Schröner wordt nog regelmatig gerefereerd om aan te tonen dat de ondertoezichtstelling vanaf het begin te weinig opleverde.⁶ Naast een analyse van de rapporten over de minderjarigen probeerde de onderzoekster ook de werkwijze van de kinderrechters en de gezinsvoogden te reconstrueren.

Interessant voor mijn proefschrift is het verschil in aanpak van de kinderrechters in Amsterdam en Groningen. De kinderrechter in Groningen moest

zelf gezinsvoogden vinden, terwijl in Amsterdam al snel verenigingen voor gezinsvoogden ontstonden die een aanbeveling konden doen. Dat Clemens Schröner concludeerde dat gezinsvoogden in de stad Amsterdam meer overleg pleegden met de kinderrechter en hem beter kenden dan de gezinsvoogden buiten de stad Groningen, spreekt eigenlijk vanzelf. Gezinsvoogden van buiten de stad moesten voor een ontmoeting met de kinderrechter immers reizen en dat was in die tijd kostbaar en tijdrovend.

In het dossieronderzoek voor zijn proefschrift uit 1986 vergeleek Van Nijnatten rapporten die uiteindelijk tot een ondertoezichtstelling hebben geleid van de Voogdijraad uit 1930 met rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming uit 1975, beide uit het arrondissement Alkmaar.⁷ De auteur zocht naar veranderingen in het kinderschermingsvertoog en kwam tot de conclusie dat rapporten in 1930 kort, feitelijk en normatief waren, terwijl ze in 1975 juist langer en omzichtiger geformuleerd waren.

Het dossieronderzoek van Mertens uit 1993 is het enige beschikbare kwantitatieve dossieronderzoek. Het betrof eveneens rapporten van de Raden voor de Kinderbescherming, ditmaal uit vijf verschillende arrondissementen. De jaren 1979 en 1988 werden met elkaar vergeleken. Het onderzoeksverslag gaf een kwantitatieve beschrijving van de toepassing van de ondertoezichtstelling alsmede een telling van populatiekenmerken en probleemttypen. Mertens signaleerde een toenemende ernst van de problematiek in de aangemelde zaken vanwege de hoeveelheid andere problemen naast die in de opvoedingssituatie en de toename van voorafgaande contacten met hulpverleningsinstanties.

Het onderzoeksmateriaal van de studie van Komen uit 1999 ten slotte, bestond uit 206 dossiers van ondertoezichtstelling, ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht en jeugd-tbr/PIBB⁸ uit de periode 1960-1995 in het arrondissement Dordrecht. Aan de hand van vier thema's analyseerde zij de rechtbankdossiers. Deze thema's waren kinderverwaarlozing, kindermishandeling, incest en jeugdcriminaliteit. Zo kon zij laten zien dat jeugdbeschermingsproblematiek op deze gebieden zich verschillend ontwikkelde. Ook dit dossieronderzoek is ingericht naar probleemttypen. De uitkomsten van de analyse plaatsten de dossiers in categorieën zoals inkomen, huwelijksstaat, geweld in het gezin, incestdader en -slachtoffer en dergelijke. Ook deze auteur wees op de toegenomen ernst van de problematiek bij minderjarigen in het verloop van de onderzochte periode. De rol van de kinderrechter en die van de gezinsvoogd kwamen echter niet aan bod.

Het historisch onderzoek van Doek, Bac en Bruning heeft laten zien dat kinderrechtvaarders zelf door de tijd heen andere accenten legden in hun functie en dat er telkens anders naar die functie werd gekeken. Onderzoek naar de grondslagen van kinderbeweringsmaatregelen liet zien welke dilemma's zich in de praktijk van het kinderrecht voordeden. Uit eerder uitgevoerd dossieronderzoek blijkt dat er belangrijke ontwikkelingen waren in rapportage en definiëring van problemen. Een dossieronderzoek zoals beschreven in deze studie is echter nieuw.⁹ Dit onderzoek beslaat namelijk de gehele periode van 1922 tot en met 1995. Er worden vier vragen gesteld: de eerste twee betreffen de context en de laatste twee gaan over de rol van de kinderrechter. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Onderzoeksvragen

Dit proefschrift vormt het verslag van een onderzoek naar de ontwikkeling van de functie kinderrechter en van de maatregel ondertoezichtstelling en is gericht op het handelen van de kinderrechter inzake de civiele ondertoezichtstelling. Hiervoor is het arrondissement Groningen gekozen. De volgende vier vragen worden gesteld:

- (1) Hoe organiseerde zich in Nederland de functie van kinderrechter en welke ontwikkelingen deden zich daarin voor tussen 1922 en 1995?
- (2) Hoe ontwikkelde zich in deze periode de kinderbeweringsmaatregel ondertoezichtstelling kwantitatief, zowel landelijk als in het arrondissement Groningen?
- (3) Welke rol had de kinderrechter in relatie tot andere personen en instituties tijdens een ondertoezichtstelling in het arrondissement Groningen?
- (4) Hoe handelde de kinderrechter in de praktijk van de ondertoezichtstelling in het arrondissement Groningen?

Bij de eerste vraag wordt gekeken naar de ontwikkeling van de functie als zodanig. De tweede vraag betreft de ontwikkeling van de maatregel zelf, namelijk het gebruik van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Kwantitatieve gegevens laten zien hoe de maatregel zich landelijk en in Groningen ontwikkelde. Een steekproef uit de Groningse kinderrechterdossiers van 1922 tot en met 1995 kan informatie verschaffen over de duur van de ondertoezichtstelling, de verdeling tussen seksen en leeftijden, of en hoelang er uit huis werd geplaatst en welke gezinsvoogden bij de maatregel

betrokken waren. Deze dossiers kunnen zowel een strafrechtelijke als een civielrechtelijke aanvang hebben.

In de derde en vierde vraag staat de kinderrechter in Groningen centraal. De derde vraag richt zich op de mensen en organisaties rondom de kinderrechter in relatie tot de ondertoezichtstelling. Tijdens de uitvoering van de maatregel had de kinderrechter de leiding en was de gezinsvoogd de uitvoerende functionaris. Als kinderrechter bij een ondertoezichtstelling had hij niet alleen van doen met de gezinsvoogd, maar ook met een variatie aan andere personen en instellingen, zoals de Voogdijraad, de ambtenaar voor de kinderrechten, de vereniging Pro Juventute, tehuizen en specialisten zoals artsen en psychologen. Deze personen en organisaties waren de externe partners van de kinderrechter, waardoor de rechtspleging niet alleen van de kinderrechter afhing.¹⁰ De kinderrechter had een goede informatievoorziening en goede samenwerking nodig om de regie te kunnen voeren in de verschillende casussen. Anderzijds hadden deze partners soms de aandacht of inzet van de kinderrechter nodig om betekenis te kunnen hebben voor de casus, bijvoorbeeld door het maken van werkafspraken.

De rol van de kinderrechter was bijzonder, omdat hij niet alleen rechtspraak. Het was de bedoeling van de wetgever “om het zwaartepunt der ondertoezichtstelling te plaatsen in handen van de kinderrechter en niet van de gezinsvoogd; de kinderrechter en hij alleen draagt de volle verantwoordelijkheid voor eene doeltreffende opvoeding van het onder toezicht gestelde kind”.¹¹ De kinderrechter droeg naast de rechtspraak ook zorg en verantwoording voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Daarmee had de kinderrechter twee rollen die van belang waren in zijn functie met betrekking tot de ondertoezichtstelling. In het handelen van de kinderrechter waren rechterlijke taken en begeleidingstaken met elkaar verweven. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de bronnen en methode van onderzoek.

Bronnen en methode

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag, naar de functie van kinderrechter, en het eerste deel van de tweede onderzoeksvraag, naar de landelijke ontwikkeling van de maatregel ondertoezichtstelling, is gedrukt bronnenmateriaal en literatuur bestudeerd. Voor een antwoord op het tweede deel van de tweede vraag, de ontwikkeling van de maatregel ondertoezichtstelling in Groningen, en voor antwoorden op de vragen drie en vier, naar de betrokkenen bij ondertoezichtstellingen en de rol van de

kinderrechter, zijn dossiers onderzocht over de ondertoezichtstellingen, zoals deze bij de arrondissementsrechtbank zijn aangelegd. Er is een sterke verwantschap tussen de twee belangrijkste taken van de kinderrechter; de kinderrechter als strafrechter en de kinderrechter als civiele rechter. De ondertoezichtstelling kon zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk worden opgelegd. Tussen de dossiers van de civiele ondertoezichtstellingen zijn zaken met een strafrechtelijke ondertoezichtstelling gevonden evenals zaken met een strafrechtelijke aanvang, maar die vervolgens werden afgedaan met een civielrechtelijke ondertoezichtstelling. Deze dossiers zijn meegenomen in de kwantitatieve en kwalitatieve steekproef, waarover hierna meer.

In dit proefschrift is gekozen voor een noordelijk arrondissement. Groningen was als combinatie van grote stad en platteland extra interessant om te onderzoeken. Daarnaast is het archief van de kinderrechter in het arrondissement Groningen goed bewaard gebleven.

In het archief van de arrondissementsrechtbank Groningen zijn over een periode van 73 jaar, van 1922 tot en met 1995, 5063 dossiers van civiele ondertoezichtstellingen aangetroffen. Dit is het corpus van de steekproef. Alle dossiers werden eerst geregistreerd in een Excel-database, waarbij onder meer de volgende gegevens werden vastgelegd: datum eerste ondertoezichtstelling; datum waarop een zaak werd aangehouden, afgewezen of ingetrokken; datum van overdracht naar Groningen; datum van overdracht vanuit Groningen; huwelijk van de minderjarige; ontzetting dan wel onthefing van ouder(s); ondertoezichtstelling in verband met een strafzaak; stad waaruit een zaak werd overgedragen; stad waarnaartoe de kinderrechter een zaak overdroeg; verzoek gedaan door de officier van justitie.

Uit deze 5063 dossiers is een steekproef getrokken van 541 dossiers in totaal om een kwantitatieve beschrijving met betrekking tot de kinderen in de dossiers te maken. Voor een evenredige verdeling van de steekproef is de totale periode opgedeeld in tien perioden van elk tien jaar, met uitzondering van de laatste en de eerste periode. De dossiers waren, zoals te verwachten, niet evenredig verdeeld over alle perioden. Tot en met 1930 waren er relatief weinig dossiers; verder bestond tot 1933 het huidige arrondissement Groningen uit twee arrondissementen, namelijk Groningen en Winschoten. De dossiers van Winschoten zijn daarom opgeteld bij de dossiers uit Groningen. In de laatste periode veranderde de dossiervorming. Na 1995 werd namelijk van elke zitting een dossier aangelegd en niet

meer van elk gezin. Daarom eindigen veel dossiers in de laatste periode van de steekproef abrupt.

Dit leidde tot de volgende verdeling van de steekproef over de opeenvolgende perioden. De eerste periode, van 1922 tot en met 1930, is twee jaar korter dan de daaropvolgende perioden en heeft minder dossiers per jaar. Als compensatie hiervoor is een steekproef van 50% getrokken. Daarna volgen acht perioden van tien jaar, waarbij uit elke periode een steekproef van 10% is genomen. Uit de laatste periode van vijf jaar, van 1991 tot en met 1995, is eveneens een steekproef van 10% getrokken. Deze periode is niet alleen korter dan de andere perioden, maar heeft ook een ander karakter. De dossiers lopen namelijk niet door, ook als de ondertoezichtstelling nog niet is afgelopen. Daarnaast zijn de arrondissementsgrenzen enigszins veranderd, omdat deze met ingang van 1991 gelijklopen met de provinciegrenzen.

Voor het bepalen van de omvang van de totale steekproef is een formule gebruikt op basis van de betrouwbaarheidsintervalmethode. Uitgaande van de omvang van de totale populatie, een steekproefnauwkeurigheid van 5% en een betrouwbaarheid van 95% zou een steekproefomvang van 358 dossiers voldoende zijn. In dit onderzoek zijn kwantitatieve gegevens uit 541 dossiers gebruikt.

Kwantitatieve gegevens uit de dossiers werden voor elke periode geregistreerd in een Access-database die speciaal voor dit onderzoek is ontworpen. Elk van de acht perioden kreeg een eigen database. In deze database werden geanonimiseerde gegevens verzameld over het gezin, de kinderen, de familie en de getuigen, de kinderrechters, de gezinsvoogden en de uithuisplaatsingen. Na een wetswijziging in 1947 was het verhoor van familie (twee familieleden van vaderszijde en twee familieleden van moederszijde) niet meer verplicht tijdens de zitting inzake de ondertoezichtstelling. In de jaren vijftig werden door rapporteurs gegevens verzameld over broers en zussen van het onder toezicht te stellen kind, terwijl dit voorheen niet werd gedaan. In de eerste drie perioden, van 1922 tot en met 1950, werd in de database gegevens over opgeroepen familieleden en getuigen geregistreerd. Vanaf 1951 zijn de gegevens over familie en getuigen vervangen door een lijst met broers en zussen (zie de bijlage 7).

Uit het aldus verzamelde kwantitatieve dossiermateriaal (541 dossiers) is door middel van een beredeneerde steekproef materiaal gekozen voor kwalitatief onderzoek. Een beredeneerde steekproef,¹² ofwel purposive

sample,¹³ is een beargumenteerde keuze uit het materiaal hetwelk een kenmerk of proces kan illustreren dat van belang is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De kinderrechter had te maken met kinderen uit diverse leeftijdsgroepen, met verschillende sociale achtergronden en met zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke aanleidingen voor de ondertoezichtstelling. Uit deze diversiteit is gekozen voor vier typen casussen.

De beredeneerde steekproef is daarom als volgt ingericht. Uit elke periode zijn vier dossiers geselecteerd: een dossier over een jong kind (tot 12 jaar), een dossier over een adolescent (12 jaar of ouder), een dossier dat een strafrechtelijke aanleiding had, en een dossier over een kind of gezin met een moeilijke maatschappelijke positie. Genoemde kenmerken sluiten elkaar overigens niet uit. Ieder gekozen dossier heeft een of meer van de genoemde kenmerken. Van de aldus gekozen dossiers, 32 in totaal, is de gehele dossierinhoud voor een kwalitatieve analyse gebruikt.

Ik onderzoek het handelen van de kinderrechter inzake de civiele ondertoezichtstellingen, maar in het archief bevonden zich ook strafrechtelijke ondertoezichtstellingen. Dit waren vonnissen in strafzaken met een strafrechtelijke ondertoezichtstelling. Een civiele ondertoezichtstelling kon echter ook een strafrechtelijke aanleiding hebben. Dan werd er na het vonnis om een ondertoezichtstelling gevraagd. Deze dossiers werden opgenomen in de steekproef voor kwalitatieve analyse met het kenmerk 'strafrechtelijke aanvang van de ondertoezichtstelling'.

De analyse is zoals gezegd gericht op de rol van de kinderrechter. Veel dossiers bevatten rapporten van tehuizen over de onder toezicht gestelde minderjarigen. Ook deze rapporten zijn dus geanalyseerd in het licht van de rol van de kinderrechter: welke informatie kreeg hij, is uit het dossier af te leiden wat hij hiermee deed, heeft het rapport later nog een rol gespeeld bij het handelen van de kinderrechter in deze casus? De rol van de kinderrechter is verder af te leiden uit de contacten met anderen en de besluiten die hij nam. In zijn functie als kinderrechter met betrekking tot de ondertoezichtstelling had hij te maken met wettelijke regels die voorschreven wat hij moest doen, beschikte hij over wettelijke opties waarvan hij naar eigen inzicht gebruik kon maken, en daarnaast over enige vrije ruimte. In deze vrije ruimte kon hij naar eigen inzicht handelen in de geest van de wet, binnen de maatschappelijke context van zijn tijd en in antwoord op praktische problemen die zich voordeden.

Het rechtbankdossier is een zeer geschikte bron voor dit onderzoek. Het

bevat de schriftelijke informatie die voor en tijdens de ondertoezichtstelling ten behoeve van de kinderrechter werd verzameld. Het rechtbankdossier is een uitstekende bron voor het onderzoek naar het handelen van de kinderrechter. Het geeft namelijk de mogelijkheid om over een langere periode een beeld te krijgen van de rol van de kinderrechter in de praktijk. Naast het verdisconteren van de wettelijke en ethische regels rondom het gebruik van genoemde dossiers moet ook rekening worden gehouden met enkele specifieke kenmerken van deze bron.

De dossiers zijn niet openbaar; ze bevatten immers zeer persoonlijke gegevens en zijn daarom alleen toegankelijk voor hen die daartoe gemachtigd zijn. De verslagen in de dossiers bevatten de noodzakelijke gegevens over kind, ouders of verzorgers en omstandigheden die, volgens de opvattingen van die tijd, in het verslag hoorden dat aan de rechter werd uitgebracht. Daarnaast maakten veel kinderrechtters zelf korte aantekeningen in de dossiers. De kwantitatieve en kwalitatieve gegevens uit de dossiers zijn geanonimiseerd. In de databases zijn de eerste twee letters van de voornaam en die van de achternaam van personen opgenomen. De databases zijn niet vrij toegankelijk. De identificatie van elk dossier is het rolboeknummer, waarover straks meer, en het jaartal. De kwalitatieve verslagen van de dossiers in dit proefschrift zijn gecomprimeerd en persoonsnamen zijn veranderd om mogelijke identificatie te voorkomen.

Het dossier stond in eerste instantie ten dienste van de kinderrechter zelf, zodat hij gemakkelijk op de hoogte kon blijven van de ontwikkelingen in elke zaak. Een enkele keer stond hij het dossier tijdelijk ter informatie af aan een gezinsvoogd of tehuis. Dat er geen aantekeningen of rapporten in het dossier waren, hoeft overigens niet te betekenen dat er geen contacten waren met informatie over de pupillen. In het dossier komt allerlei informatie bijeen die tezamen een vaak heel concreet beeld geeft van het werk van de kinderrechter: over de onder toezicht gestelde pupil, maar vooral ook over de personen en instanties waarmee de kinderrechter overlegde en die door hem werden ingeschakeld.

De dossiers werden bewaard in het archief van de arrondissementsrechtbank. Dossiers van ondertoezichtstelling zijn in de loop van de tijd op verschillende wijzen geadministreerd. Gewoonlijk werden verzoeken tot een ondertoezichtstelling ingeschreven in een zogenaamd rolboek, bedoeld voor registratie van civiele verzoeken. In het rolboek werd op datum elk civiel verzoekschrift ingeschreven. Voor kinderstrafzaken werd soms een

apart rolboek bijgehouden. Er bleken afwijkingen te bestaan tussen de rolboeken en de fysiek aanwezige dossiers.

Om een aantal redenen kunnen dossiers die vermeld staan in het rolboek¹⁴ toch niet aanwezig zijn. Ook kunnen er dossiers aangetroffen worden in het archief die niet in het rolboek zijn ingeschreven. Niet ingeschreven werden bijvoorbeeld verzoeken van officieren van justitie, die overigens wel een verzoek tot een ondertoezichtstelling aan de kinderrechtter mochten richten.

Een andere oorzaak van het afwijken van de fysieke dossiers van de registratie in de rolboeken is de overdracht van zaken tussen arrondissementen. Als de vestigingsplaats van het kind buiten het arrondissement viel, werd het dossier overgedragen aan de kinderrechtter van het arrondissement van vestiging. Hiervan werd echter geen aantekening gemaakt in de rolboeken. Ten slotte konden er dossiers uit andere arrondissementen toegevoegd worden zonder verdere inschrijving. In Groningen kwam daar nog een ander fenomeen bij, namelijk de opheffing in 1933 van het tot dan toe bestaande arrondissement Winschoten. Ondertoezichtstellingen werden op dat tijdstip overgenomen door de kinderrechtter in Groningen en de dossiers uit het archief van Winschoten werden overgedragen aan het arrondissement Groningen.

Dossiers werden soms heen en weer gestuurd van en naar personen die toestemming kregen tot inzage, zoals instellingen, gezinsvoogden en psychiaters. Sommige dossiers werden intensief gebruikt, waardoor de kans bestond dat er documenten verloren gingen. Ten slotte werden dossiers soms ook weggenomen in het geval van ontzetting en ontheffing. In dergelijke gevallen werden dossiers toegevoegd aan de nieuwe dossiers inzake het verzoek om ontheffing of ontzetting. De wijze van administreren, verhuizingen en intensief gebruik van de dossiers kon tot gevolg hebben dat enkele documenten uit het dossier misten of ook dat een enkel dossier in z'n geheel ontbrak.

De inhoud van de dossiers bestaat uit alle documenten die de kinderrechtter kon ontvangen met betrekking tot een zaak, de beschikkingen die hij gaf en de aantekeningen die hij maakte. Documenten die de kinderrechtter ontving, waren bijvoorbeeld verzoeken en rapporten van de Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming, brieven en rapporten van de gezinsvoogden, tehuizen, ambtenaren voor de kindwetten, Pro Juventute, artsen en psychologen en brieven van de minderjarigen, ouders en verzorgers. Het

grootste deel van de informatie over de minderjarige en diens omstandigheden kwam van derden. Alleen tijdens de zitting, door contacten buiten de zitting en in brieven uitten minderjarigen en hun ouders en verzorgers hun mening direct aan de kinderrechter. Het rechtbankdossier was voor de kinderrechter zelf zijn kennisarchief en hij hield bij hoe de zaak ervoor stond. Mede hierop baseerde de kinderrechter zijn handelen, verricht vanuit professionele en persoonlijke inzichten en overtuigingen. Daarnaast is de context waarbinnen de kinderrechter werkte van groot belang. Heersende maatschappelijke opvattingen over opvoeding en gezinsleven, economische omstandigheden, hulpverleningsmogelijkheden, samenwerkingsverbanden, wetswijzigingen, beroepsontwikkeling en dergelijke verlenen eveneens betekenis aan het handelen van de kinderrechter. Het kwalitatieve onderzoek richt zich daarom op het analyseren van de inhoud van de rechtbankdossiers van de kinderrechter binnen de context waarin deze werkte.¹⁵ Van elk dossier is een samenvatting gemaakt op basis van de onderzoeksvraag naar het handelen van de kinderrechter. De samenvattingen vormen samen met de gegevens uit het contextuele onderzoek de basis voor de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Opbouw van de studie

In hoofdstuk 1 wordt kort de ontstaansgeschiedenis van de functie van kinderrechter en de ondertoezichtstelling in het begin van de vorige eeuw geschetst, met de opvattingen over ouderschap, de al bestaande kindwetten, residentiële jeugdzorg en vrijwillig toezicht. In 1922 begon het werk van de kinderrechter en kon hij de ondertoezichtstelling toepassen. Hoe zijn werk de eerste negen jaar verliep in het arrondissement Groningen is onderwerp van hoofdstuk 2. De hoofdstukken 3 tot en met 8 behandelen elk een volgende periode van tien jaar.

In de hoofdstukken 2 tot en met 9 komen een aantal vaste onderwerpen aan bod: hulpverleningsvoorzieningen, de functie kinderrechter, de maatregel ondertoezichtstelling, de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdij en de beschrijving van vier casussen. Het eerste onderwerp is de beschikbaarheid van hulpverleningsvoorzieningen voor minderjarigen voorafgaande aan en tijdens de ondertoezichtstelling. De beschrijving van hulpverleningsvoorzieningen richt zich op Groningen, waarbij zo nodig aan de nationale situatie van ontwikkelingen met betrekking tot hulpverleningsvoorzieningen zal worden gerefereerd. In de paragraaf over de ontwikkeling van de functie van kinderrechter wordt deze eerst landelijk

en daarna specifiek voor het arrondissement Groningen behandeld. De beschrijving van de ontwikkeling van de maatregel ondertoezichtstelling begint eveneens met landelijke ontwikkelingen om zich daarna te richten op de uitkomsten van het kwantitatieve dossieronderzoek voor het arrondissement Groningen. De volgende paragraaf schetst de ontwikkeling van drie betrokken partijen: de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdiinstellingen en de gezinsvoogd. Onder het kopje ‘De organisatie van de functie kinderrechter’ volgt een beschrijving van het functioneren van de vaste Groningse kinderrechter in de beredeneerde vier typen casussen. De laatste, in hoofdstuk 9 beschreven periode over de jaren 1991 tot en met 1995, beslaat vijf jaar en laat zien hoe de rol van de kinderrechter bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling werd afgebouwd en ten slotte stopgezet. In de conclusie, hoofdstuk 10, worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Eindnoten

- 1 Doek (1972) 64.
- 2 Bac (1998); Bruning (2001); Doek (1972).
- 3 *Staatsblad* 1989, 360; Bruning (2001).
- 4 Brands-Bottema (1988); De Ruyter (1993); Van Wijk (1999).
- 5 Clemens Schröner (1952); Van Nijnatten (1986); Mertens (1993); Komen (1999).
- 6 Bruning (2013) 37-54.
- 7 Van Nijnatten (1986) 79.
- 8 Jeugdterbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling.
- 9 Dit onderzoek sluit aan bij een internationaal vergelijkend programma naar de geschiedenis van de praktijk van de kinderrechtbank en het instituut kinderrechter in de 20e eeuw, getiteld ‘L’enfant et la justice. La pratique des tribunaux pour mineurs en Europe et en Amérique du Nord (1900-1950)’. De resultaten zullen in boekvorm verschijnen bij Presses Universitaires de Rennes. Deelnemende landen zijn Frankrijk, België, Canada, Zwitserland en Nederland. De internationale onderzoeksgroep wordt gevormd door een groep onderzoekers onder leiding van Marie-Sylvie Dupont-Bouchat (Louvain-la-Neuve), Éric Pierre (Angers), Jeroen Dekker (Groningen), Martin Ruchat (Genève) en Jean Trépanier (Montréal), die eerder vergelijkend onderzoek naar de geschiedenis van de Europese kinderbescherming in de 19e eeuw hebben verricht: Dupont-Bouchat, M.S., Pierre, E., Fecteau, J.M., Trépanier, J., Petit, J.G., Schnapper, B., Dekker, J. (2001) *Enfance et justice au XIXe siècle: essais comparée de la protection de l’enfance 1820-1940*. Paris: Presses Universitaires de France.
- 10 De Lange & Ministerie van Justitie (1977) 14, 15; Verberk & Fuhler (2006) 30.
- 11 Doek (1972) 64.
- 12 Baarda & De Goede (1996) 154, 155. Een beredeneerde steekproef is het gericht op zoek gaan naar waarnemingsseenheden op basis van theoretische overwegingen.
- 13 Silverman (2000) 104.
- 14 Het inschrijven van verzoeken tot ondertoezichtstelling wordt in een later stadium een aparte administratie, er wordt een eigen registratie in een apart boek bijgehouden. Vaak wordt naast een administratie op datum ook een administratie op naam bijgehouden. Maar dat krijgt pas in de jaren dertig zijn beslag en blijft onveranderd tot in de jaren vijftig.
- 15 Specifieke passages uit de tekst kunnen alleen worden begrepen op basis van de volledige tekst en de achtergrond ervan. Mayring (2014) noemt dit hermeneutische proces van het begrijpen van de tekst ‘horizonstructuur’.

1

De totstandkoming (tot 1922)

Waar liggen de wortels van het instituut kinderrechter en van de maatregel ondertoezichtstelling? In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelingen geschetst die tot de uiteindelijke wetgeving hebben geleid en wordt tevens een beeld gegeven van de voor 1922 al bestaande kinderbeschermingsorganisaties in het arrondissement Groningen.

De eerste bemoeienis van de overheid met de ouderlijke macht in het Nederlands recht was de maatregel ontzetting uit de vaderlijke macht van 1838. Het was een bestraffing van de vader indien hij zich “tegen de zeden vergrepen [zou] hebben”.¹ Het diende dus niet primair het belang van het kind. Gaandeweg kregen verwaarlozing en misbruik van kinderen steeds meer aandacht. Een aanwijzing daarvoor was onder meer het Kinderwetje van Van Houten uit 1874,² een poging om kinderarbeid aan banden te leggen. Een staatscommissie, ingesteld in 1880, kreeg de opdracht om het Burgerlijk Wetboek te herzien. Zij overwoog een civielrechtelijke mogelijkheid om vaders uit de vaderlijke macht te ontzetten, maar dan in het belang van het kind. Het voorstel van de commissie uit 1886 bleef liggen, terwijl de roep om bescherming van het kind groter werd. Vooral verenigingen die zich inzetten voor het verwaarloosde kind moesten telkens toezien als een ouder het kind weer meenam. Over de verzorging van het verwaarloosde kind werd regelmatig gepubliceerd en belangengroepen, zoals de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, richtten zich tot de overheid met de vraag naar een wettelijke regeling.³ Het duurde nog tot 1898 voordat de liberale minister Cort van der Linden een wetsontwerp uitbracht betref-

fende de vaderlijke macht en de voogdij.⁴ Aanvaarding door het parlement van dit wetsonderwerp van 1901, en de invoering van deze Kinderwetten in 1905, waarover straks meer, vormden een grote eerste stap. Een aparte kinderrechter was toen al in beeld, maar het draagvlak voor deze functie was nog niet groot genoeg.

1.1 Het ontstaan van de functie kinderrechter

De eerste voorbeelden van kinderrechtbanken kwamen uit het buitenland. In Nederland zelf kreeg het concept steeds meer aandacht zodat de uiteindelijke invoering van de functie kinderrechter en de ondertoezichtstelling vrij vlot verliep. Hoe de kinderrechtbank moest worden ingericht en wat de gewenste eigenschappen van een kinderrechter moesten zijn, hadden al vorm gekregen in voorafgaande discussies. Ter voorbereiding op de invoering van de nieuwe wetten instrueerde de minister van Justitie de rechtbanken tot het aanstellen van kinderrechters.⁵

Het begon in de Amerikaanse staat Illinois, waar op 1 juli 1899 in Chicago de eerste kinderrechtbank zijn deuren opende. Na een kwart eeuw had nagenoeg elke Amerikaanse staat op een of ander wijze kinderrechtpraak.⁶ Het concept van de kinderrechtbanken verspreidde zich overal in Europa. Landen zoals Engeland (1905), Duitsland (1908), Oostenrijk (1909), België en Frankrijk (1912) en Hongarije (1913) gingen Nederland voor. Later volgden nog andere Europese landen zoals Italië (1934). Nederland volgde de buitenlandse ontwikkelingen en sloot zich hierbij aan door de vorming van zijn eigen kinderrechtbanken.

De eerste kinderrechtbanken, zoals die in de VS, werden gefundeerd op het principe van 'parens patriae'.⁷ Dit principe was een rechtvaardiging voor de opvatting dat het de taak van de staat was om voor minderjarigen die onvoldoende zorg en opvoeding van hun ouders kregen, op te treden als voogd en beschermer. De staat diende te waken over de hulpbehoeven en dat konden ook kinderen zijn. De staat diende te voorzien in hulp en bescherming aan kinderen die dit nodig hadden. Aan het lovenswaardige parens patriae-principe kleefden echter ook nadelen. Ten eerste gaf het de magistraat grote vrijheid om in 'het belang van het kind' verstrekkende beslissingen te nemen.⁸ Ten tweede was het maar de vraag of de overheid wel een passende vervanging kon bieden.⁹ In Nederland was men al overtuigd van de rol van de staat bij de bescherming van kinderen, getuige de Kinderwetten van 1905. De taak van de staat in de bescherming van kinderen ontwikkelde zich verder door invoering van de kinderrechter

en de ondertoezichtstelling, maar de voor- en nadelen van het parens patriae-principe zouden ook op dit concept van toepassing blijken.

Een van de motieven voor de ontwikkeling van de functie van kinderrechter was de erkenning van het kind-zijn. In de negentiende eeuw groeide het besef dat kinderen anders waren dan volwassenen en daarom niet dezelfde behandeling zouden moeten ondergaan. De vrees voor toename van de criminaliteit van de jeugd en het geloof in een wetenschappelijk verband tussen meer en betere opvoeding en afname van criminaliteit stuwden de discussie over het nut van overheidsingrijpen in de opvoeding. Aan die discussie namen juristen, politici, wetenschappers en leiders van residentiële instellingen deel.¹⁰ Die andere behandeling van kinderen was ook zichtbaar in de residentiële praktijk. Uit de voorzieningen, opgezet vanuit particulier initiatief, voor wezen, boefjes en verwaarloosde kinderen groeide een archipel van opvoedingsgestichten en behandelingstehuizen.¹¹

Vooraf voor het kinderstrafrecht beijverde men zich voor een speciale procedure en een speciale rechter voor kinderen.¹² Niet straffen maar opvoeden, werd het devies.¹³ Daarbovenop kwam de visie over verwaarloosde kinderen, zoals verwoord in het rapport *Het vraagstuk van de verzorging van verwaarloosde kinderen*¹⁴ uit 1898 van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen.¹⁵ Ouderlijke macht zou moeten worden ingeperkt en de pedagogische verantwoordelijkheid van de samenleving vergroot.

In 1901 durfde men een speciale rechter voor kinderzaken nog niet aan. In 1900 waren er bij de behandeling van wijzigingen in het jeugdstrafrecht in de Tweede Kamer stemmen opgegaan om bijzondere eisen te stellen aan de rechter die hiermee belast zou worden. Zo vond het S.D.A.P.-Kamerlid Troelstra dat rechters pedagogische kennis moesten bezitten.¹⁶ Er kwam geen steun voor dit standpunt, maar toch kreeg de invoering van de functie kinderrechter een steeds groter draagvlak. Dat bleek onder meer uit literatuur waarin aandacht werd besteed aan de Amerikaanse en de Europese versies van kinderrechtbanken. In 1912 schreef J.A. van Verschuier¹⁷ een proefschrift over kinderrechtbanken. De wens om tot een aparte rechtspraak voor kinderen te komen kreeg door dit proefschrift een enorme impuls. In 1913 was er draagvlak om de functie van kinderrechter in te voeren, maar kwamen er toch geen voorstellen vanwege een vergesmeerd nieuw ontwerp van het Wetboek van Strafrecht.

In 1916 organiseerde de Amsterdamse Pro Juventute (hierover meer in paragraaf 1.3) een vergadering te Utrecht en nodigde hiervoor alle andere

verenigingen uit. Het onderwerp was de wenselijkheid van de instelling van kinderrechtbanken. De bedoeling was dat elke vereniging een “conceptadres”, dat aan de Tweede Kamer gericht zou worden, besprak en dat daarna de bevindingen verzameld zouden worden. Zover kwam het echter niet. De Bond van Verenigingen van Pro Juventute liet weten dat er zoveel bezwaren waren gerezen tegen de instelling van kinderrechtbanken dat er geen advies zou worden gegeven.¹⁸

In 1917 besteedde de jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging aandacht aan de instelling van kinderrechtbanken.¹⁹ Voorstanders betoogden dat de Kinderwetten een onevenwichtig karakter hadden. Als kinderen en volwassenen zo verschilden dat apart kinderrecht nodig was, dan zou dat ook tot uiting moeten komen in de berechting door de invoering van een speciale kinderrechter.

Ook de Staatscommissie voor de herziening van het Wetboek van Strafrecht sprak zich uit voor opnemng van de kinderrechtbank in het wetboek. In antwoord hierop dacht minister van Justitie, B. Ort, in 1918 met een aanpassing van de Wet op de Rechterlijke Organisatie te kunnen volstaan. Dit zou een teleurstelling zijn voor het particulier initiatief, dat een omvattender regeling voorstond. De Haagse Armen- en Voogdijraden en de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming stelden een kinderrechtbankcommissie in onder leiding van de jurist J.A.A. Bosch. De commissie deed een uitgebreid voorstel waarin ook een goed georganiseerd patronaat (vrijwillig toezicht) was opgenomen. Met dit voorontwerp maakte minister van Justitie Th. Heemskerk een wetsontwerp dat op 18 maart 1920 werd ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsontwerp beoogde de instelling van een kinderrechter en een nieuwe kinderbeschermingsmaatregel: de ondertoezichtstelling.²⁰ Tegelijk met de ontwikkelingen die leidden tot de aanstelling van kinderrechters, was er de ontwikkeling van de enkelvoudige kamer, waarvan de ontwerpers van de wet voor de kinderrechter profiteerden.

Het instellen van een enkelvoudige kamer werd voor het eerst mogelijk in 1909. Het was een antwoord van de toenmalige minister van Justitie A.P.L. Nelissen op de achterstanden bij de gerechten. Zaken die door één rechter behandeld zouden worden, konden sneller worden afgedaan. De wet maakte het mogelijk dat rechtbanken bij het ministerie toestemming konden vragen om een enkelvoudige kamer in te richten. Het ministerie verleende alleen toestemming indien er sprake was van achterstanden bij die recht-

bank. Collegiale rechtspraak ging voor. Tezamen met de regeling van pensioen voor leden van de rechterlijke macht werd de wet op 27 september 1909 ingevoerd.²¹

Het instellen van de enkelvoudige kamer kwam in 1919 nogmaals in beeld bij het zoeken naar oplossingen voor nieuwe achterstanden bij de gerechten. Om de rechtspleging voor lichte strafzaken te vereenvoudigen, diende minister van Justitie Th. Heemskerk een wetsvoorstel in dat de rechtsgang bij de kantongerechten vereenvoudigde en deed hij een voorstel tot het vormen van enkelvoudige kamers voor de behandeling van lichte strafzaken. Deze rechter noemde hij de politierechter. Het belangrijkste werk van de politierechter zou op de rechtszitting plaatsvinden; het strafproces zou voornamelijk mondeling zijn. Het was belangrijk dat deze rechter leiding kon geven aan de strafzitting “waaraan een zekere gemoedelijke kant niet [hoefde] te ontbreken”. De enkelvoudige kamers voor strafrecht kwamen eerst op proef. Als de proef slaagde, zou er geen beletsel zijn voor het instellen van een enkelvoudige kamer voor de behandeling van kinderkzaken.²² Het duurde nog tot 1932 voordat wetgeving de zogeheten unusrechtspraak als normaal instituut invoerde en de instelling ervan overliet aan het college van de rechtbank.²³ Ondertussen was de enkelvoudige kinderrechtspraak al tot stand gekomen, waardoor deze “lenig en vlug”²⁴ kon zijn en tegelijkertijd “gemoedelijk” en “vaderlijk”.²⁵

De instelling van de functie kinderrechter leverde geen weerstand op, maar de vraag of een vrouw kinderrechter zou kunnen en mogen zijn, deed dat wel. Er waren inmiddels vrouwen in de advocatuur en er was zelfs een vrouwelijke griffier. De minister van Justitie, Th. Heemskerk, meende dat de vraag breder moest worden gesteld: konden vrouwen benoemd worden als rechter? Hij legde de vraag voor aan de grondwetscommissie, die geen bezwaar zag. Veel Kamerleden waren niet overtuigd, anderen drongen er juist op aan om vrouwen te benoemen. Een kinderrechter moest als psycholoog en pedagoog beslissen welke behandeling voor het kind het beste was. Daarvoor was persoonlijk contact tussen kinderrechter en kind noodzakelijk en een vrouw zou daarvoor de aangewezen persoon kunnen zijn. Van Heemskerk vroeg ook advies aan de Hoge Raad, die stelde dat er geen wettelijk bezwaar was om vrouwen toe te laten tot het rechterlijk ambt. Procureur-generaal mr. T.J. Noyon stelde echter dat de vrouw tijdens bepaalde tijdperken niet “normaal” was, namelijk die van de zwangerschap en die van de menstruatie. Het was dan te betwijfelen of zij geschikt was voor

het uitoefenen van het rechterlijk ambt. Zeker in zaken met betrekking tot strafbare feiten konden de werkzaamheden niet in overeenstemming worden gebracht met het “kieschheidsgevoel” van de vrouw. Het amendement van kamerlid H.C. Dresselhuys, een liberaal, om een vrouw op te laten treden als kinderrechter-plaatsvervanger haalde het echter ook niet.²⁶ De kinderrechter kwam er in 1921, zonder hoofdelijke stemming in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, maar het moest wel een man zijn.²⁷

De kinderrechter zou zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke bevoegdheden krijgen. De belangrijkste civiele taak werd de ondertoezichtstelling. Het vooronderzoek voor de civiele maatregel werd opgedragen aan de Voogdijraad,²⁸ waarover in paragraaf 1.3 meer. Na de uitspraak zou de maatregel onder regie blijven van de kinderrechter.

Er waren meerdere ideeën geopperd over de taakstelling van de kinderrechter. Sommige werden afgewezen, andere werden opgenomen. Voor wat betreft de civielrechtelijke bevoegdheden werd het voorstel om de kinderrechter te laten beslissen over ontheffing of ontzetting niet gehonoreerd. De kinderrechter mocht wel deel uitmaken van de meervoudige kamer, die hierover besliste. Ook het voorstel om het civielrechtelijk en het strafrechtelijk kinderrecht samen te voegen, stuitte op bezwaren van de minister. Deze wees hierbij op het verschil in tuchtplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling en de terbeschikkingstelling uit het strafrecht. Kinderrechtspraak moest in handen komen van een jurist en niet van lekenrechters. Naast juridische kennis was pedagogische kennis een vereiste. De belangrijkste ideeën over de kinderrechter waren dat hij alleensprekend diende te zijn en dat zijn taakstelling zowel civiele zaken als strafzaken zou omvatten. De alleensprekende rechter zou beter recht kunnen doen aan het primair opvoedende karakter van het kinderrecht, waar de kinderrechter door zijn persoonlijkheid kon optreden als een vader en aldus invloed kon uitoefenen op het kind. Hij diende als persoon te voldoen aan hoge eisen wat betreft kennis en persoonlijkheid. De alleensprekende rechter zou lenig, vlug werkend en gemakkelijk toegankelijk zijn.

Bij de invoering van de wetten op de maatregel ondertoezichtstelling en de functie kinderrechter kreeg elke rechtbank de aanwijzing dat volstaan moest worden met de benoeming van een van de zittende leden als kinderrechter. In enkele arrondissementen werd een kinderrechter-plaatsvervanger benoemd. Bezuinigingen waren hieraan debet. Zou een extra rechter

aan het college worden toegevoegd, dan kostte dat een volle jaarwedde extra. De toevoeging van een kinderrechtter-plaatsvervanger kostte nog eens een halve jaarwedde. Dat alles moest zoveel mogelijk vermeden worden.²⁹

De uitvoering van de wetten betreffende de maatregel ondertoezichtstelling en de kinderrechtter was niet eenvoudig. De minister van Justitie, Th. Heemskerk, had in circulaires aan de gerechtshoven, verenigingen en instellingen van weldadigheid aangedrongen op terughoudendheid bij het doen van uitgaven.³⁰ De invoering van de wet ging wel door, ondanks de slechte financiële situatie van de staat. Daarnaast was het moeilijk om in alle vacatures te voorzien. Sommigen meenden dat er buiten de rechterlijke macht ook capabele mensen waren die deze functie zouden kunnen vervullen. Zo was G.H. Honing, directeur van het Rijksopvoedingsgesticht in Leeuwarden, ervan overtuigd dat de pedagogische en psychologische kant van kinderberechting belangrijker was dan de juridische kant. De minister hield echter vast aan de voorwaarde dat de kinderrechtter een ervaren jurist moest zijn. Er waren trouwens ook tegenstanders van de koppeling tussen het uitspreken en uitvoeren van de maatregel. Deze vonden dat een rechtter rechtter moest blijven en zich niet met de uitvoering mocht bemoeien.

Naast juridische kennis en ervaring diende een kinderrechtter ook pedagogische kennis en praktisch inzicht te bezitten. Zelfs kennis van psychologie, neurologie en sociale wetenschappen werden genoemd. Zijn persoonlijkheid moest getuigen van liefde voor en toewijding aan het kind.³¹

1.2 Het ontstaan van de maatregel ondertoezichtstelling

De maatregel ondertoezichtstelling heeft twee bijzondere kenmerken. De eerste is de koppeling aan de ouderlijke macht. De tweede is het systeem van toezicht op de opvoeding. Beide kenmerken worden hier besproken. Daarna volgt een uiteenzetting van de inhoud van de maatregel.

Vaderlijke macht

De zeggenschap over en de verantwoordelijkheid voor kinderen werd omschreven als ouderlijke macht. Aan wie die ouderlijke macht toekwam en wat deze inhield, was niet voor man en vrouw gelijk. Hoe de verhoudingen tussen man en vrouw lagen binnen de ouderlijke macht had voorafgaande aan de wet inzake de ondertoezichtstelling al een ontwikkeling doorgemaakt.

In 1838 kwam het nieuwe Burgerlijk Wetboek van Nederland tot stand.

Van Toorenborg³² schreef in 1918 dat de makers niet veel oog hadden voor de belangen van verwaarloosde kinderen, want bepalingen betreffende de verhouding tussen ouders en kinderen waren schaars en weinig beduidend. Het wetboek schreef voor dat ouders “hunne minderjarige kinderen [dienden] te onderhouden en op te voeden”. Er volgden geen consequenties voor het niet opvolgen van deze regel. Alleen strafrechtelijke overtredingen tegen het kind konden worden vervolgd. Het wetboek sprak van “vaderlijke magt”. Er kon uitsluitend ontzetting uit de vaderlijke macht worden opgelegd als straf voor de ouder, niet als bescherming van het kind.

Volgens het Burgerlijk Wetboek van 1838 waren gehuwde vrouwen handelingsonbekwaam: zij waren gehoorzaamheid verschuldigd aan de man en zij hadden geen juridische zeggenschap over hun kinderen. De moeder mocht de zeggenschap van de vader vervangen indien hij “buiten mogelijkheid was”. Na een echtscheiding hielden ouders, ongeacht aan wie het kind was toegewezen, samen toezicht op onderhoud en opvoeding van de kinderen. De ouderlijke macht bleef echter bij de vader. In de praktijk werden de kinderen toegewezen aan de onschuldige partij. De rechter mocht echter ambtshalve³³ hiervan afwijken en de kinderen aan de andere ouder of een derde toevertrouwen “in het belang der kinderen”.³⁴

Het ouderlijk tuchtrecht behoorde bijgevolg dan ook aan de vader. De vader kon de rechter verzoeken het kind op zijn kosten in verzekerde bewaring te doen stellen, indien de vader “gewichtige redenen van misnoegen” had over het gedrag van zijn kind. Dit lijkt meer ten genoegen van de ouder te zijn geweest dan ten gunste van de opvoeding, want het kind werd opgesloten in het huis van bewaring. Na de Kinderwetten bleef deze ‘correction paternelle’ nog wel gehandhaafd, maar ging het kind naar een tuchtschool in plaats van het huis van bewaring. Bij de wetswijziging van 1909 werd een maximale termijn gesteld aan de vaderlijke correctie, zodat deze niet het jaar kon overschrijden. De tuchtschool was namelijk niet ingericht op de opleiding van kinderen en langdurige plaatsing was nadelig voor het kind. In 1921 werd het ouderlijk tuchtrecht ingetrokken.

Ouderlijke macht

De Kinderwetten van 1901, die van kracht werden in 1905, brachten verandering en specificatie van de verhouding tussen ouder en kind. De Kinderwetten bestonden uit drie verschillende wetten: de Burgerlijke Kinderwet, de Strafrechtelijke Kinderwet en de Kinderbeginselenwet.³⁵ De Burgerlijke

Kinderwet regelde het gezag van ouders en voogden over hun kinderen en pupillen. Ze gaven ook mogelijkheden om dat gezag te ontnemen als ouders hun plichten niet voldoende nakwamen. De ouders konden worden ontheven of ontzet uit de ouderlijke macht, wat ertoe leidde dat het kind werd toegewezen aan een voogdijvereniging en elders werd geplaatst. Een rechter kon hiertoe besluiten na een verzoek van de nieuw in te stellen Voogdijraden. Het kind viel onder de ouderlijke macht tot aan zijn of haar meerderjarigheid of huwelijk. De meerderjarigheidsgrens van het kind ging omlaag van 23 naar 21 jaar.

Het begrip “vaderlijke magt” werd vervangen door “ouderlijke magt”, wat een terminologische aanpassing inhield. Ouderlijke macht berustte bij de vader behoudens ontzetting of ontheffing van de man. De moeder werd belast met de uitoefening van de ouderlijke macht na scheiding of indien vader niet in staat was de ouderlijke macht uit te oefenen, bijvoorbeeld door detentie.³⁶ De wil van de vader gaf de doorslag: “de invloed van de moeder [bleef] binnenskamers”. Dit zou rechterlijke disputen moeten voorkomen ingeval van onenigheid tussen beide ouders. Moeders waren weliswaar niet minder bekwaam, maar er moest, zo vond men, nu eenmaal gekozen worden.³⁷

De juridische relatie van de vrouw tot haar kind had nog een bijzonder kenmerk. Werd het kind tijdens een huwelijk geboren, dan kwam het automatisch in een familierechtelijke band met zijn ouders te staan. Werd het kind buiten een huwelijk geboren, dan was er geen familierechtelijke band.³⁸ De moeder die buiten de echt beviel van een kind had géén burgerrechtelijke betrekking tot haar kind. Het kind was rechtens ouderloos; niemand droeg het ouderlijk gezag over het kind. De moeder moest het kind eerst erkennen bij de Burgerlijke Stand of door middel van een bijzondere akte. Slechts dan had zij een burgerrechtelijke betrekking tot haar kind. De vrouw werd dan voogdes over haar kind. Zij had dus niet automatisch de voogdij, maar kon deze wel verkrijgen. Kinderen die waren geboren uit bloedschande of overspel konden echter niet door de natuurlijke vader of moeder worden erkend.³⁹ Een ongehuwde moeder diende eveneens te zorgen voor de benoeming van een toeziend voogd. Dit kon worden gedaan bij de kantonrechter. Was zij nog niet meerderjarig, dan mocht een grootouder voogd worden en mocht moeder de voogdij aanvragen als zij meerderjarig werd. Als zij dit verzuimde, stond het kind onder generlei ouderlijk gezag en konden kinderbeschermingsmaatregelen niet worden toegepast. Huwde de moeder, dan kon het kind worden gewettigd, mits het voordien

eerst was erkend. Pas in 1947⁴⁰ kwamen buitenechtelijke kinderen door geboorte in burgerrechtelijke betrekking tot hun moeder te staan. Tot die tijd kwamen kinderrechtters zo nu en dan ‘gezagloze’ kinderen tegen, voor wie eerst in de voogdij moest worden voorzien voordat een maatregel kon worden opgelegd.

Totstandkoming van de ondertoezichtstelling

Naast de koppeling aan de ouderlijke macht werd het systeem van toezicht een tweede kenmerk van de maatregel ondertoezichtstelling. Het systeem van patronage van Pro Juventute stond model voor de maatregel ondertoezichtstelling.⁴¹ De vereniging Pro Juventute werd aan het einde van de negentiende eeuw opgericht door particulieren. Leden van de vereniging verleenden of subsidieerden rechtsbijstand aan jeugdige delinquenten en verzorgden advies en informatie aan de rechter. Patroons en patronessen boden de mogelijkheid om toezicht op kinderen te houden na een vonnis of na ontslag uit een tuchtschool of rijksopvoedingsgesticht. Zij waren vrijwilligers en het toezicht kon vrijwillig of conditioneel zijn. J. Overwater, kinderrechter te Rotterdam, schreef terugkijkend op de toezichtpraktijken voor de invoering van de ondertoezichtstelling het volgende: “Toch bleek dit onderdeel der Kinderbescherming zoo onontbeerlijk, dat de praktijk zich redde met officieus optreden, hetzij van leden van de Voogdijraad, hetzij van vereenigingen als Pro Juventute en ambtenaren voor de Kinderwetten.”⁴²

De maatregel ondertoezichtstelling wilde het beste uit twee mogelijkheden combineren. De eerste mogelijkheid was het zoveel mogelijk intact laten van de ouderlijke macht, omdat het gezin de belangrijkste opvoedende taak had. De tweede mogelijkheid was het overnemen van de opvoeding. De invloed van de parens patriae-gedachte (de staat als vangnet in noodgeval) uitte zich ook in de maatregel ondertoezichtstelling. De gezinsvoogd, die werd benoemd door en verantwoording schuldig was aan de kinderrechter, kreeg de leiding van de opvoeding. De kinderrechter zelf was verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

De vormgeving van de Wet op de ondertoezichtstelling kende geen grote bezwaren.⁴³ Wel werden er bezwaren geuit tegen de naam ‘gezinsvoogd’, want deze functionaris had immers niet alle kinderen uit het gezin onder toezicht. De minister vond echter dat de gezinsvoogd in het belang van het kind ook diende te letten op het gezin waartoe het kind behoorde. Opmerkingen over de waarde van de godsdienst voor de opvoeding van het kind

zetten de minister wel aan tot wijzigingen van het ontwerp. De kinderrechtter diende bij de aanwijzing van een gezinsvoogd rekening te houden met de gezindheid van het gezin waartoe het kind behoorde. Uithuisplaatsing zou alleen mogelijk zijn in een inrichting of gesticht en niet in de vorm van gezinsverpleging. Het was mogelijk dat de minderjarige zich aan de ondertoezichtstelling zou proberen te onttrekken door te trouwen. Een huwelijk betekende namelijk meerderjarigheid voor een minderjarige, met als gevolg het vervallen van de ondertoezichtstelling. De minister achtte het echter niet waarschijnlijk dat dit in de praktijk zou plaatsvinden. Kinderen die onder de ouderlijke macht stonden en kinderen die onder voogdij stonden werden in beginsel gelijk behandeld. Hoger beroep tegen de beslissing van de kinderrechtter kon slechts worden ingesteld door de Voogdijraad als de ouders daartoe verzochten. Hiertegen bestonden bezwaren, omdat de ouders dan afhankelijk waren van de Voogdijraad. De minister meende echter dat er voldoende rekening zou worden gehouden met de ouders. Ouders konden wel zelf in hoger beroep gaan tegen de aanwijzing van de gezinsvoogd⁴⁴ door de kinderrechtter.

In de wordingsgeschiedenis van de civiele ondertoezichtstelling had het kinderstrafproces aanzienlijke invloed gehad. In het oorspronkelijke wetsontwerp moest de kinderstrafrechtter een afzonderlijke civielrechtelijke procedure aanhangig maken alvorens een kind, dat strafrechtelijk met hem in aanraking was gekomen, onder toezicht te kunnen stellen. Hoewel het patronagevoorbeeld uit het strafrecht kwam en juist de nieuwe inzichten binnen het strafrecht waren voor aanpassing van het strafrecht aan het kind-zijn kwam de strafrechtelijke ondertoezichtstelling pas laat op tafel. Enkele leden van de Kamer wilden de kinderrechtter de bevoegdheid toekennen een ondertoezichtstelling ambtshalve uit te spreken (zonder verzoek op eigen initiatief). Dit zou een samenvoeging van strafrechtelijk en burgerrechtelijk kinderrecht betekenen en dat stuitte op bezwaren bij de minister. Geen ambtshalve ingrijpen dus, maar de minister creëerde wel een andere mogelijkheid: de strafrechtelijke ondertoezichtstelling.⁴⁵ De maatregel kwam onder de voorwaarden die voor alle strafvonnissen golden. Pas als de uitspraak onherroepelijk was geworden, mocht een gezinsvoogd worden aangewezen en deze aanwijzing moest onmiddellijk aan de ouders worden meegedeeld. De ouders konden gedurende één week tegen de aanwijzing in hoger beroep gaan. De strafrechtelijke ondertoezichtstelling gold alleen voor minderjarigen die een overtreding of misdrijf hadden gepleegd.

Gebruik van de ondertoezichtstelling

Toen de wet inzake de kinderrechter en de ondertoezichtstelling was ingegaan en in voorbereiding hierop bij alle arrondissementen kinderrechters waren benoemd, konden deze aan de slag gaan. Het waren een nieuwe functie en een nieuwe wetgeving, waarbinnen de eerste kinderrechters hun weg moesten vinden.

Bij een beschikking tot ondertoezichtstelling benoemde de kinderrechter een gezinsvoogd. Die hield toezicht op de minderjarige en gaf de ouders aanwijzingen over de opvoeding om deze in een goede richting te leiden. Hij overreedde de minderjarige en de ouders om vrijwillig zijn aanwijzingen op te volgen. De ondertoezichtstelling werd uitgesproken voor een jaar en kon telkens met een jaar worden verlengd. Bij meerderjarigheid, sinds 1905 was dat op de leeftijd van 21 jaar, kwam de ondertoezichtstelling te vervallen. Als ouders niet meewerkten aan de maatregel en de aanwijzingen van de gezinsvoogd niet opvolgden, kon ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht volgen.⁴⁶ De kinderrechter kon ook gelasten het kind voor hem te brengen voor een persoonlijk gesprek.

Bij dringende noodzakelijkheid kon de maatregel sneller ingaan dan bij een gewone rechtsgang. Daarvoor kwam er een versnelde procedure met een korte geldigheid; de voorlopige ondertoezichtstelling. Gewoonlijk ging dit op verzoek, maar in dezen was de kinderrechter wel ambtshalve bevoegd. De voorlopige ondertoezichtstelling bleef geldig totdat het gewone verzoek tot ondertoezichtstelling was uitgesproken, maar tot maximaal drie maanden. De gezinsvoogd kreeg een voorlopige aanstelling en er mocht uit huis worden geplaatst. Werd de ondertoezichtstelling afgewezen, dan verviel ook de voorlopige ondertoezichtstelling.

De strafrechtelijke ondertoezichtstelling was onderdeel van een strafrechtelijk vonnis, uitgesproken tegen een minderjarige. Het vonnis moest eerst de kracht van gewijsde⁴⁷ krijgen (na sluiting van de termijn waarin hoger beroep tegen de uitspraak openstond) alvorens de ondertoezichtstelling mocht beginnen. De officier van justitie of de griffier attendeerde de kinderrechter hierop, zodat deze een gezinsvoogd kon benoemen. In de uitvoering was de strafrechtelijke ondertoezichtstelling gelijk aan de civielrechtelijke ondertoezichtstelling. In plaats van een strafrechtelijke vervolging kon ook een advies worden gegeven voor een civielrechtelijke ondertoezichtstelling. De Voogdijraad kon gevraagd worden om een verzoek daartoe in te dienen, of de officier van justitie vorderde een civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Terwijl het kind onder toezicht stond, kon de kinderrechter een beschikking tot uithuisplaatsing afgeven. Er waren wettelijk twee vormen van uithuisplaatsing. Plaatsing ter observatie diende ertoe een beter beeld te krijgen van de hulp die het kind nodig had. Plaatsing als vastzetting was voor kinderen die bijzondere tucht nodig hadden.

De kinderrechter vroeg toestemming voor de uithuisplaatsing en declareerde de kosten bij het ministerie van Justitie, indien de minderjarige of de ouders de kosten niet konden opbrengen. Daarnaast was het mogelijk dat de minderjarige zich al in een tehuis bevond voordat de ondertoezichtstelling werd uitgesproken. De kinderrechter bepaalde dan of voortzetting van dit verblijf een beschikking tot uithuisplaatsing nodig had of niet. Het was ook mogelijk dat de ouders met een vrijwillige uithuisplaatsing instemden, hiervoor was toestemming van de gezinsvoogd en de kinderrechter nodig. Een vrijwillige uithuisplaatsing tijdens de ondertoezichtstelling was ook mogelijk.

Wie mocht een verzoek tot ondertoezichtstelling indienen? De kinderrechter kreeg geen bevoegdheid om zelf een ondertoezichtstelling op te leggen, maar kon dat alleen doen naar aanleiding van een verzoek. Partijen die een verzoek mochten indienen waren de Voogdijraad, de officier van justitie, de ouders en bloedverwanten of aangehuwden van het kind tot in de vierde graad.⁴⁸ Na beoordeling van het verzoek en de eventuele rapportage kon de kinderrechter tijdens de zitting het proces uitstellen en nader onderzoek gelasten. Het kind was verplicht ter zitting te komen. Naast de ouders werden ook vier familieleden, twee van moederskant en twee van vaderskant, eventuele getuigen en de secretaris van de Voogdijraad uitgenodigd. De zitting was achter gesloten deuren. Als er geen extra informatie nodig was, deed de kinderrechter uitspraak aan het einde van de zitting.

Wat was de grond voor een ondertoezichtstelling? De wet gaf aan dat het opleggen van een ondertoezichtstelling mogelijk was bij minderjarigen die, uit welke oorzaak ook, zodanig opgroeiden, dat zij met “zedelijken of lichamelijken ondergang” werden bedreigd. De kinderrechter bepaalde welke omstandigheden en feiten voldoende waren om in te grijpen en een ondertoezichtstelling op te leggen.

De officier van justitie had eveneens een rol in het proces van de civielrechtelijke ondertoezichtstelling. De kinderrechter vroeg zijn fiat voordat de oproepen aan de betrokkenen werden verzonden. In de

beschikking vermeldde hij de conclusie van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van het in het verzoekschrift gestelde en de officier van justitie tekende eveneens de beschikking. Dus naast de kinderrechter tekenden ook de officier van justitie en de griffier.⁴⁹

Tegen de beschikking van de kinderrechter stond hoger beroep open. Binnen acht dagen na de uitspraak kon hij die de ouderlijke macht droeg, verzet aantekenen tegen de beschikking. Het verzet was een verzoekschrift dat, getekend door een procureur, moest worden ingediend bij de kinderrechter. Werd het verzoek afgewezen, dan mocht de drager van de ouderlijke macht binnen veertien dagen in hoger beroep gaan. Ook het hoger beroep was een verzoekschrift, getekend door een procureur (behalve als de Voogdijraad of de officier van justitie dit instelden) en werd ingediend bij het gerechtshof waaronder de kinderrechter ressorteerde. Na de uitspraak door het gerechtshof kon cassatie worden aangetekend bij de Hoge Raad. De uitgesproken ondertoezichtstelling en het einde daarvan dienden te worden aangetekend in het voogdijregister dat sinds 1909 door elk kantongerecht werd bijgehouden.⁵⁰

De kinderrechter was verantwoordelijk voor de onder toezicht gestelde kinderen in zijn arrondissement. Als een gezin tijdens een ondertoezichtstelling verhuisde naar een ander arrondissement, dan mocht hij zijn ambtgenoot aldaar vragen om de ondertoezichtstelling over te nemen. Na inwilliging van een verzoek daartoe verstuurde de kinderrechter het dossier naar de andere kinderrechter, die een nieuwe gezinsvoogd kon benoemen. Andersom kon de kinderrechter gevraagd worden zaken uit een ander arrondissement over te nemen. Van het dossier bleef niets achter in het arrondissement waar het vandaan kwam.

Na de benoemingen van kinderrechters in elk arrondissement begon hun werk, zoals het samenwerken met de Voogdijraad, die nog moest leren omgaan met de nieuwe wetgeving, en het zoeken van gezinsvoogden.

1.3 Samenwerking met de Voogdijraad, Pro Juventute en de gezinsvoogden

De kinderrechter interacteerde met diverse partijen die te maken hadden met het opleggen van de maatregel ondertoezichtstelling. Bij aanvang kreeg de officier van justitie een actieve taak in het rechtsproces van de civiele ondertoezichtstelling. Evenals in het strafproces zou hij de kinderrechter ook hierbij ondersteuning kunnen bieden. Pro Juventute was de bron voor

voorlichting over de minderjarige in het strafproces, zoals de Voogdijraad de bron van voorlichting was over het kind in opvoedingsmoeilijkheden in het civiele proces. Het was aan de kinderrechter om vrijwilligers te zoeken die gezinsvoogd zouden willen zijn, om ze vervolgens zelf te begeleiden.

Voogdijraad

Bij de invoering van de Kinderwetten was door de overheid in elk arrondissement een Voogdijraad ingesteld, die verantwoording moest afleggen aan de minister van Justitie. De raad bestond uit particuliere personen, die waren voorgedragen door de commissaris der provincie of door de president van de rechtbank en aangesteld bij Koninklijk Besluit. Elke Voogdijraad bestond uit minimaal vijf en maximaal elf leden, een voorzitter en een secretaris. Alleen de secretaris ontving een bescheiden inkomen. De overige leden ontvingen een vergoeding van hun onkosten. De leden van het 'college' moesten binnen het arrondissement wonen en gezamenlijk een afspiegeling zijn van de verschillende religieuze en politieke stromingen. Hun taak was onder meer het signaleren van kinderen met problemen, onderzoek doen en het eventueel verzoeken van maatregelen: voorlopige toevertrouwing⁵¹, ontheffing en ontzetting (en later ondertoezichtstelling).⁵² Elke Voogdijraad mocht zelf zijn beleid vaststellen.

De Voogdijraad mocht buitengewone leden benoemen die ondersteunden bij het vergaren van informatie. Vooral voor de buitengebieden was dat noodzakelijk, omdat reizen moeizaam was en communicatie zich veelal tot briefwisselingen beperkte. De benoeming van agenten en correspondenten zou de bekendheid met plaatselijke omstandigheden vergroten.⁵³

Ontzetting en ontheffing gaven mogelijkheden om in te grijpen in de opvoeding. In de praktijk was er echter een grotere variatie aan problemen in gezinnen dan waarvoor de wet mogelijkheden tot interventie gaf. In 1910 schreef De Beneditty⁵⁴ in zijn proefschrift over ouderlijke macht en kinderbescherming: "In menig geval toch zoude een natuurlijk steeds zeer nauwgezette, doch ietwat mildere armbedeling ouders en kinderen bij elkander kunnen doen blijven, waar thans schande en ontzetting te wachten staat."

De instellingen voor armenzorg en de Voogdijraad kwamen elkaar tegen in de gezinnen die zij bezochten. De Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid wijdde in 1916 een vergadering aan het onderwerp "Samenwerking tussen Armenzorg en Voogdijraden". De heer A.C.A. van Vuuren, een lid van deze vereniging, wilde graag een "samenspreking,

onderling overleg en wederzijds hulpbetoon” vóór, tijdens en na ontzetting en ontheffing, om deze maatregelen ofwel onnodig te maken, ofwel vruchtbaar te doen zijn, ofwel de beste zorg te verzekeren, “en om daarnaast de ouders en de kinderen zoo spoedig mogelijk te reclasseeren”.⁵⁵ Een specifiek geval van samenwerking had zelfs invloed op de ontwikkeling van de wetgeving. Het samenwerkingsoverleg tussen de Armenraad en Voogdijraad in Den Haag produceerde in 1918 een rapport waarin werd gemeld dat in vele gevallen ontzetting of ontheffing kon worden voorkomen door het op tijd verlenen van goede “zedelijke en stoffelijke hulp”. Het rapport wees ook op die twijfelgevallen waar de Voogdijraad nog niet ingreep, maar waar een vorm van toezicht wel wenselijk zou zijn. Volgens Doek was dit een van de aanleidingen tot het wetsontwerp inzake de kinderrechter en de ondertoezichtstelling.⁵⁶

Samenwerking met allerlei partijen was kenmerkend voor het werk van de Voogdijraden. Zij werkten samen met autoriteiten zoals politie, officieren van justitie en rechters. Ook werkten zij samen met particulieren zoals tehuizen en kerkelijke liefdadigheidsorganisaties. Daarnaast organiseerden zij spreekuren, nodigden ouders uit voor een gesprek en deden huisbezoeken. Leden van de Voogdijraad deden zelf onderzoek of hadden agenten en correspondenten die konden meehelpen. Dit uitgebreide netwerk dat sinds de oprichting van de Voogdijraden was ontstaan, bood kanalen waarlangs signalen kwamen over kinderen met problemen en ook mogelijkheden om iets te doen aan die problemen.

Voogdijraden Groningen

Bij algemene maatregel van bestuur vormden zich in de provincie Groningen twee Voogdijraden. In zowel het arrondissement Groningen als het arrondissement Winschoten werd na de invoering van de Kinderwetten een Voogdijraad gevormd. In 1905 en 1906 kwam de Voogdijraad Groningen bijeen in de advocatenkamer van de rechtbank. Deze Voogdijraad bestond in 1907 uit negen leden. De secretaris van de raad was mr. J.G. Holthuis⁵⁷ en de voorzitter was G. Mesdag Jzn. De leden werden benoemd door de Kroon (de regering bestaande uit koning en ministers) bij Koninklijk Besluit. De helft van de leden werd benoemd op voordracht van de commissaris der provincie en de andere helft op voordracht van de president van de arrondissementsrechtbank. De Voogdijraad zelf mocht het lid voordragen dat voorzitter zou worden. De totale raad bestond uit een oneven aantal. Met goedkeuring van de minister van Justitie werden door de Voogdijraad

Groningen tevens agenten aangesteld in de plaatsen Baflo, Uithuizen, Delfzijl en Hoogkerk.

Uit de samenstelling van de Voogdijraad voor Groningen per 31 december 1907 bleek dat mr. L.B. Lohman had bedankt voor de benoeming.⁵⁸ Hij was op 1 december 1905 al benoemd tot lid van de Commissie van Toezicht van de tuchtschool te Haren. In zijn plaats werd mr. B. ten Bruggen Cate benoemd bij Koninklijk Besluit van 6 december 1905. Dit waren voordrachten van de president van de arrondissementsrechtbank.⁵⁹

De Voogdijraad te Winschoten bestond in 1907 uit zeven leden. Mr. H.J.W. Kloppenburg⁶⁰ was secretaris. Deze Voogdijraad stelde maar liefst 21 agenten⁶¹ aan, het hoogste aantal van alle arrondissementen die agenten hadden aangesteld.

Naast de vergoeding van de jaarwedde van de secretaris en de reis- en verblijfkosten van de secretaris en de leden van de Voogdijraad, kreeg elke Voogdijraad de beschikking over een toelage voor onkosten. Die toelage ging voornamelijk op aan de verzorging van kinderen die aan de Voogdijraad waren toevertrouwd. Zij waren zo verwaarloosd dat zij geen kleding en schoeisel hadden en ook de uitbesteding tijdens de gang van de procedure kwam voor rekening van de Voogdijraad.⁶²

Pro Juventute en het vrijwillig patronaat

De vereniging Pro Juventute werd op 16 maart 1896 opgericht in Amsterdam door G.A. van Hamel, hoogleraar strafrecht. Het doel van de vereniging was “de bestrijding van criminaliteit van jeugdige personen in het arrondissement Amsterdam en de bestudering van alle daarmee samenhangende vraagstukken”.⁶³ Pro Juventute informeerde de rechter over de achtergrond van strafrechtelijk vervolgte minderjarigen en gaf een advies omtrent de te nemen strafmaatregel.

De vereniging bestond uit drie afdelingen. De eerste afdeling was het algemeen bestuur en maakte het beleid van de vereniging. De tweede afdeling diende om de minderjarige delinquent terzijde te staan. Deze had een eigen bestuur en advocaten die als vrijwilligers het onderzoek deden en op de strafzitting hun cliënt terzijde stonden. Ook de derde afdeling had een eigen bestuur en stelde patroons ter beschikking, eveneens vrijwilligers. Het patronaat van de derde afdeling van Pro Juventute is te beschouwen als de voorloper van de maatregel ondertoezichtstelling.

In Amsterdam organiseerde Pro Juventute een nieuwe professionele en betaalde functie, de ambtenaar voor de kindervetten. Deze functie werd

voor een deel bekostigd door Pro Juventute zelf en voor een deel door de overheid. De ambtenaar voor de kindervetten hield zich voltijds bezig met onderzoek en rapportage. Voorwaarde voor de overheidssubsidie was echter wel dat de officier van justitie en de Voogdijraad (en later ook de kinderrechter) een beroep mochten doen op de werkzaamheden van deze ambtenaar. Het duurde niet lang voordat er ook in andere steden onder leiding van de plaatselijke Pro Juventute een ambtenaar voor de kindervetten kwam. Ook in Groningen was dit het geval.

Pro Juventute Groningen

Bij de oprichting in 1908 telde de vereniging Pro Juventute in Groningen 191 leden. Leden van de rechterlijke macht namen zitting in het bestuur, onder wie prof. mr. Simon van der Aa. De leden betaalden contributie en konden ervoor kiezen om vrijwilligerswerk voor de tweede of derde afdeling te verrichten of beschikbaar te zijn voor het algemeen bestuur. In het bestuur van de tweede afdeling waren twee rechters actief: mr. W.J. Koppius en mr. H.O. Feith. De advocaat mr. J.G. Holthuis, ook bestuurslid van de tweede afdeling, was tevens secretaris van de Voogdijraad.

Het jaarverslag van Pro Juventute Groningen over het oprichtingsjaar 1908 meldde: “Door het Parket wordt, zoodra een proces-verbaal wegens een strafbaar feit gepleegd door een delinquent beneden de leeftijd van 18 jaar binnenkomt, aan den voorzitter der 2^e afdeling daarvan mededeeling gedaan. Deze laatste stelt de zaak dan ter fine van onderzoek in handen van een advocaat, lid der 2^e afdeling, met bijvoeging van een gedrukte vragenlijst. De advocaat stelt een onderzoek in en vult de vragenlijst in, waarna de zaak met het Algemeen Bestuur, dat wekelijks heeft vergaderd, wordt besproken. Op deze wijze wordt verkregen dat de zaak zo goed mogelijk wordt voorbereid, en omtrent de persoonlijkheid en het milieu van de delinquent velerlei inlichtingen aan den rechter kunnen worden verstrekt. Ook is het meermalen voorgekomen, dat door het Parket na het onderzoek werd gedesisteed van een vervolging, en de delinquent onmiddellijk aan de derde afdeling werd aangewezen voor patronage. In dier voege werden een 36-tal gevallen behandeld.”⁶⁴ In 1911 breidde Pro Juventute Groningen haar werkzaamheden uit met reclassering van jeugdige personen. Ongeveer een jaar eerder was hiervoor door de overheid een regeling in het leven geroepen.

Per 1 augustus 1912 vervulde Pro Juventute Groningen de vacature voor ambtenaar voor de kindervetwetten door de aanstelling van de heer J. van der Zijl. Enkele maanden later werd hij ook aangesteld als directeur van het Observatiehuis dat door Pro Juventute was opgericht. "Treedt aan de eene kant sedert de benoeming van den ambtenaar voor de kindervetwetten en het in gebruik nemen van het Observatiehuis het werk van den raadsman eenigzins op de achtergrond, aan de andere kant geeft de daardoor ontstane wijze van werken, waardoor waarneming op meer systematische wijze en gedurende langere tijd mogelijk is, een zoo goed mogelijke waarborg voor een juiste beoordeling," schreef de secretaris van Pro Juventute Groningen, mr. H. Frima, in het jaarverslag over 1915.⁶⁵

Het was nu ook de ambtenaar voor de kindervetwetten die de onderzoeken voor Pro Juventute deed. In 1914 waren dat er 143. Na het onderzoek volgde een bespreking door het bestuur van de tweede afdeling van Pro Juventute. Die vergaderingen werden ook bijgewoond door een officier van justitie van de rechtbank Groningen. Hij was geen lid van Pro Juventute, maar de bedoeling van zijn aanwezigheid was om de samenwerking met het parket zo soepel mogelijk te laten verlopen. Na bespreking in de vergadering werd een advies uitgebracht aan de officier van justitie. Vervolgens maakten vrijwilligers tijd vrij op de dag van de zitting om te wachten tot de zaak van de aan hen toegewezen minderjarige voorkwam. In 1914 waren er 17 vrijwilligers.

Groningse rechters waren actief voor Pro Juventute. Tot het comité van oprichting van Pro Juventute in 1908 behoorden twee rechters en een officier van justitie. Beide rechters, mr. L.B. Lohman en mr. J.A.G. Gockinga, wilden in 1920 niet voor herbenoeming in aanmerking komen. Ze waren toen allebei al twaalf jaar actief geweest in het algemeen bestuur van de vereniging. Dat kostte hen elke veertien dagen een vergadering: over de kinderen die onder toezicht stonden, over adviezen voor de rechtbank inzake strafrechtelijk te vervolgen minderjarigen en over het functioneren van de vereniging. Daarnaast was er jaarlijks een gezamenlijke vergadering van de drie afdelingen en zorgden persoonlijke contacten voor ondersteuning van de activiteiten van de vereniging. In die tijd werd het Observatiehuis opgericht en had een ambtenaar voor de kindervetwetten vaste grond gegeven aan het werk van de tweede afdeling van de vereniging. Mr. L.B. Lohman was nog steeds actief als rechter toen in 1922 het presidium van de arrondissementsrechtbank moest aangeven welke rechter als kinderrechter zou gaan optreden.

Gronings Pro Juventutelid als rechter voor kinderen

Als rechter in het Groningse arrondissement en als Pro Juventutelid zag mr. L.B. Lohman welke pijnpunten in de samenleving aanleiding gaven tot criminaliteit van minderjarigen. In lijn met het streven van de vereniging Pro Juventute naar een vermindering van misdrijven door minderjarigen kwam hij in 1916 met een viertal voorstellen.⁶⁶ Het eerste voorstel was een verzoek van het bestuur van Pro Juventute aan de burgemeester en wethouders van Groningen om de publieke privaten bij de Ebbinge- en de Boteringebrug te sluiten, omdat deze aanleiding gaven tot misdrijven waarbij minderjarigen waren betrokken. Deze bemoeiingen leidden tot het gewenste resultaat.

Het tweede voorstel betrof een verzoek aan de gemeenteraad om beperkende bepalingen in het leven te roepen om het roken van kinderen te beteugelen. In tal van gevallen gaf dit aanleiding tot diefstal. Burgemeester en wethouders lieten het bestuur van Pro Juventute weten dat zij niet overtuigd waren van de grote ernst van dit euvel en dat zij geen maatregelen zouden nemen. Het bestuur liet het daarbij echter niet zitten en verzamelde gegevens van gemeenten waar wel verordeningen tegen het roken van kinderen bestonden. Bovendien sloot men de uitslag bij van een enquête door de Bond van Onderwijzers over het roken van kinderen. Ook betuigden verschillende kerkenraden adhesie bij het verzoek. Dit alles mocht echter niet baten.

Het derde voorstel betrof de bestrijding van de diefstallen van het emplacement van de Staatsspoorwegen. Het bestuur van Pro Juventute richtte een schrijven tot de directie van de Maatschappij tot Exploitatie van de Staatsspoorwegen. Daarnaast vond er een gesprek plaats met de spoorwegautoriteiten ter stede. Ook dit bleef zonder resultaat, want men vond de kosten van meer beveiliging te hoog.

Het vierde voorstel betrof het aanpakken van het bioscoopgevaar. In enkele gemeenten bestonden er op dat terrein reeds verordeningen, en daarom wilde het bestuur van Pro Juventute Groningen dit ook bij de gemeente Groningen onder de aandacht brengen. Omdat door de gemeente handelen in deze kwestie reeds werd overwogen, was verdere bemoeienis in dezen niet nodig. Van alle Groningse kinderrechtvaarders die lid waren van Pro Juventute bevestigde Mr. L.B. Lohman zich in het bijzonder voor de bescherming en preventie van criminaliteit van jeugdigen. Hij vervulde onder meer bestuursfuncties voor Pro Juventute vanaf de oprichting ervan in 1908. Ook was hij vanaf 1910 voorzitter van de Commissie van Toezicht van de Tuchtchool te Haren. Daar hij in 1905 lid was geworden van deze commissie sloeg hij de

uitnodiging om lid te worden van de Voogdijraad af. Hij leek de ideale kandidaat voor de functie van kinderrechter, maar zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, wilde hij deze liever niet zelf vervullen.

De gezinsvoogd

Een belangrijk verschil tussen patronaat en gezinsvoogdij was het gegeven dat het patronaat vrijwillig was. Als de pupil ging dwarsliggen of zich aan het toezicht onttrok, kon de patroon, de toezichthouder, hier weinig aan doen. De nieuwe maatregel ondertoezichtstelling was daarentegen niet vrijwillig. Luisterden ouders of minderjarigen niet naar de toezichthouder, de gezinsvoogd, dan had dat consequenties. De gezinsvoogd was een vrijwilliger, evenals de patroon dat was, maar dan onder leiding van de kinderrechter. Regelgeving maakte duidelijk wat van beiden werd verwacht.

De kinderrechter stelde de gezinsvoogd aan. Hij was vrij om een man of een vrouw te benoemen. In aanmerking voor de functie kwamen in de eerste plaats vrijwilligers. Het was ook mogelijk om een beroepskracht aan te stellen, zoals de ambtenaar voor de kindernetten en agenten en ambtenaren van de reclassering. Ook verenigingen die werkzaam waren op het gebied van kinderbewerking en reclassering mochten personen opgeven die bereid waren als gezinsvoogd te werken. Viel de keuze op een particulier, dan moest de kinderrechter zich overtuigen van diens bereidheid tot aanvaarding van de benoeming. Bij voorkeur wees de kinderrechter een gezinsvoogd ter plaatse van het verblijf van het kind aan. Bij overlijden, afwezigheid, vrijwillig terugtreden of gebleken ongeschiktheid wees de kinderrechter door middel van een beschikking een nieuwe gezinsvoogd aan.

De keuze van de gezinsvoogd gebeurde zoveel mogelijk in overleg met de ouders om zich van hun medewerking te verzekeren. Ook diende rekening te worden gehouden met de godsdienstige gezindheid van het kind. Hoewel de wetgever in eerste instantie dacht aan de gezindheid van het gezin, werd in de uitvoerende bepalingen de nadruk gelegd op de gezindheid van het kind. Met gezindheid doelde de wetgever niet alleen op de gezindte, zoals een kerkgenootschap, maar ook op de innerlijke gesteldheid. Het was voor de kinderrechter echter moeilijk om deze conditie te beoordelen.⁶⁷

Binnen zekere grenzen en na goedkeuring van de kinderrechter was de gezinsvoogd bevoegd om uitgaven te doen voor de opvoeding van het kind als ouder en kind onvermogen waren. Ten behoeve van de uitoefening van de gezinsvoogdij mocht de gezinsvoogd uitgaven declareren tot tien gulden per kwartaal, met een extra declaratiemogelijkheid van nog eens tien gulden

per jaar per geval. De minister drong in een circulaire uit 1922 wel aan op spaarzaam gebruik in verband met 's lands financiën. Sinds 1924 mochten gezinsvoogden gebruikmaken van speciale portvrije enveloppen voor hun correspondentie met de kinderrechter.

De gezinsvoogd gaf leiding aan de opvoeding van het kind. De wettelijke omschrijving van de taak van de gezinsvoogd omvatte de volgende bepalingen. Hij moest zoveel mogelijk persoonlijk contact zoeken met het kind en het gezin waartoe het kind behoorde. Door een vertrouwelijke band op te bouwen, kon hij de medewerking van kind, ouders en andere gezinsleden verwerven. Het toezicht oefende de gezinsvoogd uit naar aanwijzing van de kinderrechter. Eenmaal per maand bracht de gezinsvoogd rapport uit aan de kinderrechter, waarin bijzonderheden over het kind en zijn omgeving werden gegeven. Het rapport kon zowel mondeling als schriftelijk worden uitgebracht. Gepleegde strafbare feiten moesten door de gezinsvoogd onmiddellijk ter kennis van de kinderrechter worden gebracht. Indien de kinderrechter hierom vroeg, moest de gezinsvoogd het kind voor hem brengen. Zo nodig zou het openbaar ministerie de gezinsvoogd daarbij helpen. Gezinsvoogden verschaften elkaar inlichtingen die zij nodig hadden voor de uitvoering van hun taak. Bij een geschil tussen een gezinsvoogd en een ouder die de ouderlijke macht voerde, besliste de kinderrechter na verhoor van beide partijen. Deze beslissing was onmiddellijk uitvoerbaar. De kinderrechter hoorde de gezinsvoogd bij de beslissing over verlenging van de ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. De gezinsvoogd adviseerde de kinderrechter hierover en had de plicht om telkens als de kinderrechter daarom vroeg, advies te geven. Daarnaast mocht de gezinsvoogd zo vaak hij dat nodig vond uit zichzelf de kinderrechter adviseren, bijvoorbeeld om een uithuisplaatsing toe te passen of extra hulpverlening in te zetten.

De functie van de gezinsvoogd kreeg niet alleen vorm door de wettelijke voorschriften. Net als bij de functie van kinderrechter ontstonden er ideeën over kwaliteiten en idealen voor de uitvoering van de functie. De ervaring met het patronaat leverde hiervoor de basis. De functie ontwikkelde zich verder in de praktijk van de gezinsvoogdij. Inhoud geven aan de taak van gezinsvoogd deed de persoon zelf, waarbij hij zoveel mogelijk diende in te spelen op de specifieke behoeften van kind en gezin. Dat kon zijn het bevorderen dat de moeder niet buitenshuis werkte als de kinderen uit school waren, dat het kind lid was van een jeugdorganisatie of een cursus volgde, dat de woning werd onderhouden, kortom, alles wat ten goede kwam aan de

opvoeding en de opvoedingsomgeving. Zo ontstond de taak van de gezinsvoogd om verder te werken met het gezin als het kind uit huis geplaatst was. Dat gaf betere vooruitzichten op terugplaatsing van het kind. De persoon zou daarom een zekere levensrijpheid dienen te hebben, wat betreft maatschappelijke stand niet te ver afstaan van het gezin en een praktische instelling moeten hebben. Het mede leidinggeven aan de godsdienstige opvoeding was een belangrijke verantwoordelijkheid, ook als het gezin geen binding had met een kerk.⁶⁸

1.4 Conclusie

Na de invoering van de Kinderwetten was het mogelijk om ouders die niet voor hun kinderen wilden of konden zorgen uit de ouderlijke macht te ontheffen of ontzetten. In de praktijk bleek al snel de behoefte te ontstaan aan een lichtere maatregel. Het vrijwillige toezicht, ofwel patronaat, van Pro Juventute stond hiervoor model. Zowel voor de nieuwe maatregel ondertoezichtstelling als voor het kinderstrafrecht ijverden rechters voor een speciale kinderrechter. Bij het ontwerpen van de wet inzake de ondertoezichtstelling bleek hiervoor ook voldoende draagvlak.

Na invoering van de wetten inzake de kinderrechter en de ondertoezichtstelling startten de arrondissementen Groningen en Winschoten de toepassing ervan in november 1922. Het is waarschijnlijk dat er in het arrondissement Groningen korte lijnen waren tussen de rechters en andere organisaties zoals de Voogdijraad en Pro Juventute. Vertegenwoordigers van deze organisaties ontmoetten elkaar op de vergaderingen van Pro Juventute, in de rechtbank en tijdens de zittingen. Naast het formele proces van rapportage en zittingen waren er informele contacten die mogelijk de samenwerking ondersteunden. De Voogdijraad had inmiddels enige tijd ervaring met ontheffing en ontzetting als kinderbeschermingsmaatregelen en had een netwerk opgebouwd dat signalen over kinderen in problemen kon opvangen en verwerken. Zowel de Voogdijraad als de kinderrechter moesten op zoek naar vrijwilligers die zouden willen optreden als gezinsvoogd. De gekozen gezinsvoogd moest passen bij de levensovertuiging van de justitiabelen en de kinderrechter zou de gezinsvoogd zelf gaan begeleiden. Het was dus zaak voor de kinderrechter om personen en instellingen in zijn omgeving hierbij te betrekken. Binnen Pro Juventute was er al een netwerk ontstaan waarbinnen kinderbeschermingsorganisaties en de rechterlijke macht samenwerkten. Ondanks alle voorbereiding bleek het pionierswerk om de wetgeving in de praktijk uit te voeren.

Eindnoten

- 1 Hesse (1908) 47, 48.
- 2 Schenkeveld (2003).
- 3 Dekker (2006) 377-389; Dekker (2001) 109-113.
- 4 Brands-Bottema (1988) 143-145.
- 5 Het *Maandblad voor Berechting en Reclasseering van volwassenen en kinderen* publiceerde de lijst van aange-
stelde kinderrechtshouders en politierechtshouders in 1923. Voor een lijst van rechtbanken uit die tijd zie de wikipedia-pagina: Lijst van rechtbanken in Nederland.
- 6 Bac (1998) 21.
- 7 Hudig (1974) 20; Trepanier (1999) 307.
- 8 Hudig (1974) 22.
- 9 Goldstein, Freud & Solnit (1984).
- 10 Dekker (1985) 150, 151.
- 11 Weijers (2000) 55 e.v.; Groenveld et al. (1997) 269.
- 12 Doek (1972).
- 13 Bac (1998) 54.
- 14 Levy et al. (1898).
- 15 Dekker (1985) 150; Olon (1986) 81.
- 16 Wijzigingen in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspiegeling ten aanzien van jeugdige personen, Kamerstukken II, 1899-1900, 80e vergadering, 7 juni 1900, p. 1659.
- 17 Van Verschuer (1912).
- 18 Jaarverslag Pro Juventute Groningen over het jaar 1916, 8. Het Nederlands Verbond van de Verenigingen Pro Juventute werd in 1900 opgericht met het doel gelijke belangen gezamenlijk te behartigen. Besier (1930) 210.
- 19 Bac (1998) 64-69.
- 20 Doek (1972) 44.
- 21 *Staatsblad* 323 en 324. Rechtshouders mochten zes maanden nadat zij de leeftijd van 65 jaar hadden bereikt hun ontslag vragen of uiterlijk zes maanden nadat zij 70 jaar oud waren geworden (Wesseling-van Gent (1986) 757-775).
- 22 Levy et al. (1898). Het voorstel werd wet op 5 juli 1921, *Staatsblad* 833 en trad in werking bij KB van 7 aug. 1922, *Staatsblad* 484. Verburg (2001) 251.
- 23 Wesseling-van Gent (1986) 757-775.
- 24 Kamerstuk Tweede Kamer, 1919-1920, Kamerstuk nr. 409, ondernummer 3, Memorie van toelichting, 8.
- 25 Van Verschuer (1912) 276.
- 26 Bac (1998) 94-98.
- 27 Wet van 5 juli 1921, *Staatsblad* 834. Inwerkingtreding per 1 nov. 1922, bepaald bij KB van 4 okt. 1922, *Staatsblad* 544.
- 28 Anderen die verzoeken bij de kinderrechtshouders mochten indienen waren de officier van justitie en familieleden tot in de vierde graad.
- 29 De Bie, Van de Werk & Schadee (1949) 81.
- 30 Doek (1972) 81.
- 31 Bac (1998) 75, 76.
- 32 Van Toorenburg (1918) 14.
- 33 Uit hoofde van zijn ambt op eigen initiatief.
- 34 In deze context betekent 'toevertrouwen' het kind aan de zorg van de aangewezen volwassenen overdragen. De kindbeschermingsmaatregel 'toevertrouwing' kwam in 1905 als onderdeel van de Kinderwetten in gebruik. De kindbeschermingsmaatregel 'toevertrouwing' hield in dat de (kinder)rechtshouders toestemming gaf na verzoek door de Voogdijraad of de officier van justitie om de kinderen te onttrekken aan de ouderlijke macht en hen toe te vertrouwen aan de Voogdijraad. De Voogdijraad zorgde dan voor onderdak en verzorging van de kinderen, waarbij de Voogdijraad een beroep deed op verenigingen, tehuizen of pleegzorg.
- 35 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 463-465.
- 36 De feitelijke uitoefening van de ouderlijke macht ging naar de moeder als de vader geestesziek was, ernstig lichamelijk ziek was, uitlandig was, een onbekende verblijfplaats had of indien hij zich liet vertegenwoordigen door de moeder.
- 37 Van Hamel & Nijland (1924) 7.
- 38 Het kind kon worden gewettigd bij het eerstvolgende huwelijk van de moeder, indien haar partner voor het huwelijk het kind had erkend.
- 39 Von Bóné & Combrink-Kuiters (1995) 413-427.
- 40 *Staatsblad* 1947, H 232.
- 41 Knuttel (1955) 78.
- 42 Overwater (1930) 40.
- 43 Doek (1972) 69.
- 44 De beslissing welke persoon op ging treden als gezinsvoogd.
- 45 Doek (1972) 54-56.
- 46 Van Hamel (1924) 217.
- 47 De termijn van verzet of hoger beroep is dan verstrekken.
- 48 Een familielid in de vierde graad van verwantschap is een volle neef of volle

- nicht, een kind van een oom of tante.
- 49 Dit behoorde tot de inhoud van de beschikkingen tot ondertoezichtstelling tot 1-1-1934.
- 50 Hermans (1984) 101.
- 51 Een vordering tot voorlopige toevertrouwing kwam van de officier van justitie (op verzoek van de Voogdijraad) of werd door de kinderrechtster ambtshalve opgelegd. De ouderlijke macht werd hierdoor geschorst, het kind werd bij de ouders weggehaald en de Voogdijraad werd verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van het kind totdat werd besloten tot een definitieve maatregel of terugplaatsing bij de ouders.
- 52 Bij ontheffing en ontzetting werden de ouders uit de ouderlijke macht gezet. De kinderen werden in een tehuis of gezin geplaatst door een voogdijvereniging, aangewezen door de rechtbank, die voor de kinderen ging zorgen. Ontheffing vond plaats met instemming van de ouders wegens ouderlijke onwil of onmacht. Ontzetting vond plaats, ook als de ouders er niet mee instemden, wegens misbruik van de ouderlijke macht of ernstige verwaarlozing. Hangende het onderzoek naar ontzetting kon de Voogdijraad bij de rechtbank het verzoek tot schorsing van de ouderlijke macht doen. De rechtbank kon ook ambtshalve schorsing bevelen. De kinderen werden dan aan anderen dan de ouders voorlopig toevertrouwd totdat de uitspraak over de ontzetting was gedaan. Dit kon de Voogdijraad zelf zijn of een andere door de Voogdijraad aan te wijzen persoon (De Bie (1927)).
- 53 Hermans (1984) 48.
- 54 De Beneditty (1910) 125.
- 55 Doek (1972) 31, 32.
- 56 Bruning (2001) 50-51; Doek (1972) 31-35.
- 57 Elke secretaris werd lid van de Vereniging van Secretarissen van Voogdijraden.
- 58 In het jaarverslag 1905-1906 staat dat de benoemde leden op de eerste bijeenkomst op 23 november 1905 aanwezig waren met uitzondering van mr. L.B. Lohman, "die schriftelijk had medegedeeld, dat hij de bijeenkomst niet zou bijwonen, daar hij intrekking had verzocht van zijn benoeming tot lid van dit college" (Groninger Archieven, inventarisnr. 125, Voogdijraad Groningen 1905-1952, stuknr. 40 jaarverslagen).
- 59 Groninger Archieven, inventarisnr. 125, Voogdijraad te Groningen 1905-1952, stuknr. 40 jaarverslagen, jaarverslag 1909.
- 60 Mr. Kloppenburg was op dat moment advocaat te Winschoten, in 1910 werd hij rechter te Winschoten en in 1923 rechter te Groningen.
- 61 De agenten waren beschikbaar in Beerta, Bellingwolde, Hoogezand, Meeden, Midwolda, Nieuwe Pekela, Nieuwolda, Noordbroek, Onstwedde (kerkdorp), Onstwedde (Stadskanaal), Oude-Pekela, Sappemeer, Scheemda, Termunten, Vlagtwedde, Vlagtwedde (Ter Apel), Wedde, Wildervanck, Zuidbroek en Winschoten.
- 62 De Voogdijraad Groningen kreeg in 1907 een toelage van f 1.600,- en stond aan het einde van het jaar f 327,94 in het rood. Winschoten kreeg een toelage van f 1.580,-. Deze werd geheel besteed en er bleef een nadelig saldo over van f 80,-.
- 63 Verkaik (1996) 14.
- 64 Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1908.
- 65 Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1915.
- 66 Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1916.
- 67 Zuyderhoff (1930) 54.
- 68 Zuyderhoff (1930) 50.

2

De eerste jaren (1922-1930)

Van de kinderrechter werd verwacht dat hij meerdere rollen vervulde, zoals functionerend rechter, opvoeder tijdens de omgang met de minderjarige en leidinggevende van de hulpverlening. In elk arrondissement moesten Voogdijraden inschatten voor welke zaken de ondertoezichtstelling de geëigende maatregel zou zijn die de kinderrechter zou accepteren. Er moesten gezinsvoogden worden gezocht, geïnstrueerd en begeleid.¹ De kinderrechter was in deze jaren een pionier. Er waren wel wetten, regels, instructies en voorbeelden uit het buitenland, maar er was in deze jaren nog geen opleiding of begeleiding en de kinderrechters hadden nog geen ervaring opgedaan.

2.1 Ondersteunende voorzieningen in Groningen

Voordat een kind voor de kinderrechter kwam, kon er al sprake zijn geweest van hulpverlening. Vaak was de kinderrechter zelf al enigszins bekend met de mogelijkheden van hulpverleningsinstellingen voor minderjarigen, zowel binnen het arrondissement als daarbuiten. Ook kon hij zich laten voorlichten door een tehuis.

In de stad en de provincie Groningen waren al enige voorzieningen beschikbaar. De aard van voorzieningen en hulpverlening was divers. Zo was er armenzorg voor de materiële behoeften, tehuizen voor jongens en meisjes voor observatie of opvoeding, een psychiatrische kliniek voor observatie en behandeling en een bijzondere vorm van hulpverlening voor meisjes.

De meest aangesproken vorm van hulpverlening was armenzorg. Naast

private en kerkelijke instanties was er het Burgerlijk Ambestuur, dat verplicht lid was van de Armenraad, een overlegorgaan dat door de Armenwet van 1912 in het leven was geroepen.² In 1929 was 3% van de bevolking van de stad Groningen afhankelijk van steun.³ De meeste ondersteuning werd verleend door het Burgerlijk Ambestuur (79%), een kleiner deel was kerkelijke onderstand (15%) en de overige 6% kwam van particuliere onderstand.⁴ Het Burgerlijk Ambestuur maakte meermaals aanvullende hulpverlening mogelijk, bijvoorbeeld door mee te betalen aan kleding of door een medisch hulpmiddel te vergoeden.

Voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen waren onder meer de tehuizen voor jongens en meisjes van belang. Het Observatiehuis voor jongens aan de Oosterweg te Groningen ging in december 1912 van start.⁵ Directeur J. van der Zijl was tevens ambtenaar voor de kindervetten. Het was een project van Pro Juventute (zie ook hoofdstuk 1). De kinderrechter stuurde jongens voor kortere of langere tijd naar het Observatiehuis. Meisjes konden naar het Doorgangshuis in Groningen, dat in 1865 was opgericht door M.W. de Ranitz, dochter van een Groningse burgemeester. Dit tehuis bestond uit drie huizen: het Kinderhuis voor kinderen tot 13 jaar, het Passantenhuis voor de opvang van in bewaring gestelde minderjarigen, en het Groote Huis voor meisjes.⁶ Sinds 1847 bestond er het Toevluchtsoord voor Meisjes, gesticht door vooraanstaande leden van de Groningse burgerij, dat in 1912 was verhuisd naar het Martiniekerkhof.⁷ Er werden voornamelijk voogdijkinderen opgenomen en pas in de jaren dertig kwamen er ook onder toezicht gestelde kinderen.⁸ De Tuchtsschool voor jongens in Haren was al in 1922 door het ministerie van Justitie gesloten vanwege het grote aantal open plaatsen. Overige instellingen voor jeugdigen moest de kinderrechter buiten zijn provincie zoeken. De tehuizen in de provincie Groningen waren geen lid van de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming;⁹ mogelijk wensten zij geen inmenging in hun werkwijze.

De kinderrechter kon ook een beroep doen op de kinderpsychiatrische kliniek, die sinds 1916 was verbonden aan het Academisch Ziekenhuis. Hier was zowel ambulante als residentiële behandeling mogelijk. De zenuwarts dr. E.D. Wiersma¹⁰ en later prof. dr. W.M. van der Scheer konden desgevraagd een onderzoeksrapport over een kind schrijven.

Ten slotte was er nog een bijzondere vorm van hulpverlening voor meisjes, die geboden werd door de zogeheten stationsdames. Zij waren vrijwilligsters die op het station alleenreizende, werkzoekende meisjes

en vrouwen begeleidden of opvingen om te voorkomen dat zij in de prostitutie of vrouwenhandel of anderszins slecht terecht zouden komen. In Groningen was deze vorm van hulpverlening in 1908 opgezet door de Groningse afdeling van de Vereniging ter Behartiging van de Belangen van Jonge Meisjes.¹¹

2.2 De organisatie van de functie kinderrechter

Vanuit de rechtsopvatting uit die tijd was een specialisering voor rechters, zoals die van kinderrechter, bijzonder.¹² Aanhangers van het klassieke legalisme verlangden van de rechter dat hij de wet toepaste; aanhangers van de vrije rechtsleer verlangden dat de rechter oog had voor wat er in de maatschappij gebeurde. De meningen over wat een goede rechter was, waren verdeeld. Bovendien was het vanwege de zeer beperkte omvang van de rechtbanken in die tijd niet vanzelfsprekend om een specialistische taakverdeling te maken. Een deel van de specialistische taken was bovendien nieuw.

De kinderrechter kreeg niet alleen taken inzake de ondertoezichtstelling, hij kreeg een totaalpakket aan taken in het civiele en het strafrechtelijke kinderrecht. De procedure van ontheffing en ontzetting bleef bij de meervoudige kamer van de arrondissementsrechtbank, waarin de kinderrechter zitting nam.¹³ De hoofdmoot van zijn civielrechtelijke taken in het kinderrecht was echter de uitvoering van de civiele ondertoezichtstelling. Mocht een ondertoezichtstelling niet voldoende resultaat opleveren, terwijl de problemen ernstig waren, dan kon de kinderrechter aan de Voogdijraad vragen om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om in het belang van het kind een zwaardere kindbeschermingsmaatregel op te leggen. Meende de Voogdijraad na onderzoek dat dit noodzakelijk was, dan deed deze daartoe een verzoek bij de meervoudige kamer van de rechtbank. Zo had de kinderrechter wettelijke taken bij alle kindbeschermingsmaatregelen. In eerste instantie had ook de officier van justitie een actief aandeel in het rechtsproces inzake de civiele ondertoezichtstelling. Zo gaf hij bijvoorbeeld toestemming voor een hoorzitting, was daar ook zelf bij aanwezig en moest instemmen met de beschikking die de kinderrechter wilde geven. In de volgende perioden zou zijn invloed afnemen.¹⁴

Enkele rechters gingen enthousiast aan de slag, zoals mr. G.T.J. de Jongh in Amsterdam en mr. H. de Bie¹⁵ in Rotterdam. Zij drukten hun stempel op het kinderrecht. Kinderrechter De Jongh schiep de mogelijkheid van uithuisplaatsing door een gezinsvoogd, zonder beschikking van

de kinderrechter.¹⁶ De Bie publiceerde in 1927 een tweedelig handboek over kinderrecht en werd in datzelfde jaar voorzitter van de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming.¹⁷

Het werk van de kinderrechter en de toepassing van de ondertoezichtstelling werd succesvol geacht als de maatregel frequent werd toegepast. In arrondissementen waar de maatregel weinig werd toegepast, was het kinderrechterschap dus niet goed tot ontwikkeling gekomen. Het verschil tussen veel of weinig toepassen werd in verband gebracht met het verschil tussen “grootstads- en plattelandsarrondissementen”. De functie kinderrechter en de maatregel ondertoezichtstelling waren in de steden het best tot ontwikkeling gekomen. Dit werd toegeschreven aan het verschil tussen platteland en stad.¹⁸ Het ging hierbij zowel om een verschil in mores als een verschil in praktische zaken; in de stad zaten alle voorzieningen bij elkaar, maar plattelandsbewoners moesten vaak uren reizen naar de stad voor een bezoek aan de rechtbank. Dat was tijdrovend en kostbaar.

Van meet af aan profileerden gedreven kinderrechters uit diverse arrondissementen zich in diverse fora, zoals het *Maandblad voor Berechting en Reclassering van Volwassenen en Kinderen*.¹⁹ Een eerste georganiseerde activiteit voor kinderrechters bestond uit een excursie naar de tuchtschool in Nijmegen in november 1922. Een maand later volgde nog een initiatief voor kinderrechters. De kinderrechters mrs. H. de Bie uit Rotterdam,²⁰ A.C. Leenderts uit Almelo, O.J. Cluijsenaer uit Assen²¹ en N. Muller uit Alkmaar ondertekenden een oproep in het *Weekblad voor het recht* van 22 december 1922, gericht aan kinderrechters en politierechters.²² De oproep was een uitnodiging om een vergadering bij te wonen om van gedachten te wisselen over de beide nieuwe instituten en mogelijk een vereniging op te richten. De vaststelling van statuten en reglementen van deze vereniging kwam gereed in de vergadering van 3 mei 1924. De vergadering koos mr. de Bie tot voorzitter, mr. Cluijsenaer tot secretaris en mr. A.A.J.M. Fick tot penningmeester van de Vereeniging voor Kinder- en Politierechtspraak.²³

In het *Maandblad voor Berechting en Reclasseering van Volwassenen en Kinderen* verschenen regelmatig berichten en artikelen over kinderrecht en over de vergaderingen van de vereniging. In 1926 besloot men het blad officieel als orgaan van de vereniging te gebruiken. De vereniging heeft in deze vorm vier jaar bestaan. Door de grote belangstelling voor de activiteiten van de vereniging ontstond het plan de vereniging

uit te breiden met strafrechtspraak of zelfs rechtspraak in het algemeen. Deze verbreding van de organisatie baarde de kinderrechtters echter zorgen, omdat hun belangen door deze schaalvergroting mogelijk te weinig zouden worden gediend. In 1927 werd daarom in de statuten vermeld dat het doel van de vereniging de bestudering van de strafrechtspraak was en dat “de kinderrechtspraak in vollen omvang voorwerp van studie der Vereeniging [bleef]”.²⁴ De sectie Kinderrechtspraak droeg zorg voor een eigen specialisering binnen de Vereeniging voor Strafrechtspraak. Begonnen als vereniging voor kinder- en politierechtspraak was het specialisme nu onderdeel van een groter geheel geworden.

2.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

Het sentiment aangaande de ondertoezichtstelling was ‘hoe meer hoe beter’. In 1930 schreef mr. M.C. Nijland over de statistiek van de toepassing van de Kinderwetten over het jaar 1928. Hij vermeldde de drie grootste arrondissementen waar de maatregel veel werd toegepast en vervolgde: “In de andere 18 arrondissementen is blijkbaar het nut van de ondertoezichtstelling nog steeds niet voldoende doorgedrongen.”²⁵ In Amsterdam waren er in dat jaar 534 nieuwe ondertoezichtstellingen, niet verrassend gezien de bevolkingsdichtheid in dat gebied en de gedreven kinderrechtter aldaar: mr. G.T.J. de Jongh.

Hoeveel kinderen uit een gezin onder toezicht moesten worden gesteld, was onder vakgenoten een punt van discussie. Kinderrechtter P.C.J.A. Boeles uit het arrondissement Arnhem betoogde dat de maatregel alleen het individuele kind betrof. De kinderrechtter moest het kind ook oproepen. Hij meende dat ondertoezichtstelling van meerdere of van alle kinderen uit een gezin een uitzondering moest zijn.²⁶

Er was een algemene terughoudendheid om minderjarigen uit huis te plaatsen. Ontzetting en ontheffing betekenden uithuisplaatsing van het kind; dat moest echter niet ook bij de ondertoezichtstelling gebeuren. De verwachting was juist dat het aantal ontzettingen en ontheffingen zou afnemen vanwege de ondertoezichtstelling.

Uithuisplaatsing voor observatie vond men billijk, maar uithuisplaatsing voor vastzetting moest worden vermeden. Uithuisplaatsingen waren immers bewerkelijk. Eerst moest een tehuis worden gevonden dat geschikt was voor het kind, dus passend bij de levensovertuiging en bij het probleem. Daarna werd een machtiging gevraagd aan het ministerie van Justitie en

moest er vervoer worden geregeld. Ten slotte werd een zitting belegd en een beschikking gegeven. Als het kon moesten de ouders financieel bijdragen aan de plaatsing. Dat kon meestal niet en dan betaalde het ministerie de plaatsing. Tijdens het verblijf tekende de kinderrechter ten behoeve van het ministerie de briefjes voor de verpleegdagen van het tehuis. De overheid verwachtte dat de tehuizen de verpleging deels uit eigen middelen (bijvoorbeeld door inzamelingen) zouden betalen. Door bezuinigingen op het verpleeggeld was het voor sommige tehuizen moeilijk om te overleven.

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

Vanaf de aanvang van de maatregel op 1 november 1922 tot aan 1929 liet de landelijke statistiek een geleidelijke stijging van het aantal ondertoezichtstellingen zien (zie bijlage 1). Uiteindelijk verdubbelde over deze periode het totale aantal nieuwe zaken per jaar. In 1929 zette de economische recessie in, die voor veel gezinnen moeilijkheden zou geven in het voorzien in de basisbehoeften van hun kinderen. De twee daaropvolgende jaren steeg het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen sterker. In Groningen was er in deze periode een lichte toename van het aantal ondertoezichtstellingen.

Hoewel de invoering van de ondertoezichtstelling enige jaren een lichte daling veroorzaakte van het aantal ontheffingen en ontzettingen, namen deze maatregelen juist in de tweede helft van de jaren twintig weer enigszins in aantal toe.²⁷ De onderlinge beïnvloeding van de maatregelen bleek dus minimaal te zijn.

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

Tussen 1922 en 1930 werden in het arrondissement Groningen 103 dossiers aangelegd. Elk dossier vertegenwoordigt een gezin. Uit deze dossiers is een steekproef van 50% getrokken, ofwel 53 dossiers. Hierbij waren 49 meisjes en 58 jongens betrokken, dus in totaal 107 kinderen.

Over dit deel van het corpus van de steekproef kan het volgende worden gemeld. In elf zaken was de officier van justitie de verzoeker; in de overige zaken de Voogdijraad. Twee zaken werden ingetrokken. Eén zaak werd door de kinderrechter afgewezen en geen enkele zaak werd aangehouden. Er waren drie overdrachten uit andere arrondissementen. Het arrondissement Winschoten werd na de sluiting in 1933 administratief bij Groningen gevoegd; daarom komen twaalf dossiers uit de periode 1922-1930 uit Winschoten.

In de steekproef zelf was er sprake van één voorlopige ondertoezichtstelling op verzoek van de officier van justitie. Na twaalf dagen werd dat verzoek weer ingetrokken en kwam de voorlopige ondertoezichtstelling te vervallen. In 35 gezinnen stond slechts één kind onder toezicht. In de overige gezinnen ging het om twee of meer kinderen. Van de 53 gezinnen hadden er 27 hun woonplaats in de stad Groningen.

De steekproef over 1922-1930 betrof meer jongens dan meisjes. Toch is de groep oudere meisjes groter dan de groep oudere jongens, zoals tabel 2.1 laat zien. De maatregel was dus blijkbaar bij uitstek een middel om vooral het oudere meisje te beschermen. Van de 107 onder toezicht gestelde kinderen eindigden 23 toezichten door meerderjarigheid.

Tabel 2.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=107) 1922-1930</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	37	22
Jongens 13-18 (21) jaar	21	36
Totaal jongens	58	
Meisjes 0-12 jaar	14	8
Meisjes 13-18 (21) jaar	35	41
Totaal meisjes	49	

De duur van de ondertoezichtstelling was voor 45% van de kinderen niet langer dan twee jaar. Na drie jaar was iets meer dan de helft van de kinderen niet meer onder toezicht: 52%. Na vijf jaar was de maatregel afgelopen voor 74% van de kinderen. Voor 21 kinderen (20%) viel het einde van de ondertoezichtstelling tussen de zes en negen jaar. Drie uitschieters vroegen zeer langdurige aandacht van opeenvolgende kinderrechters in Groningen, respectievelijk elf (3 kinderen), zestien (1 kind) en zeventien jaar (2 kinderen).

De kinderrechter stelde in 1926 alle acht kinderen uit één gezin onder toezicht. Zes hiervan stonden tot hun meerderjarigheid onder toezicht. In 1943, het jaar dat het zesde kind meerderjarig werd, beëindigde de kinderrechter ook de ondertoezichtstelling van het zevende en achtste kind. Broer en zus hadden toen 17 jaar onder toezicht gestaan. In 1927 stelde de kinderrechter alle negen kinderen uit een ander gezin onder toezicht. Na

drie jaar verviel de ondertoezichtstelling van één kind dat na diefstal werd veroordeeld tot terbeschikkingstelling van de regering. Na vier jaar werden de ouders ontzet over zeven kinderen. Het meisje dat nog onder toezicht bleef, werd na acht jaren toezicht meerderjarig. Het gezin met vier kinderen dat ook in 1927 onder toezicht kwam, bleef dat tot de meerderjarigheid van alle kinderen. Ten slotte was er één minderjarige die veel hoofdbreken kostte. Het meisje ging van tehuis naar tehuis en werd na negen jaar toezicht meerderjarig. Al deze zaken gaven veel werk, omdat de verlengingen geen routine waren en er veel werk moest worden verzet om problemen die de kinderen ondervonden, aan te pakken. Opvallend zijn de langlopende toezichten in de grote gezinnen.

Uithuisplaatsingen

Van de 107 kinderen werden er slechts achttien (16%) uit huis geplaatst, negen meisjes en negen jongens, allen uit verschillende gezinnen. Acht minderjarigen werden allereerst ter observatie uit huis geplaatst, van wie er drie na de observatie weer naar huis mochten. De overige minderjarigen werden meteen ter vastzetting geplaatst. Veel ouders konden geen reis betalen en konden hun kinderen daarom niet opzoeken. Als dat wel mogelijk was, dan moesten tehuis en kinderrechtter hiervoor toestemming geven.

2.4 De Voogdijraad en de gezinsvoogdij

De Voogdijraad

Het juridische proces begon met de partijen die een maatregel konden verzoeken. In de wet waren dat achtereenvolgens de Voogdijraad, de officier van justitie en familieleden tot in de vierde graad van verwantschap. In de strafrechtelijke processen tegen minderjarigen kon Pro Juventute aan de officier van justitie advies geven tot een strafrechtelijke ondertoezichtstelling of tot een civielrechtelijke ondertoezichtstelling. Het kwam in deze periode niet voor dat familieleden een maatregel verzochten, zo bleek uit de registratie van alle aanwezige dossiers. In de regel was het de Voogdijraad die verzoeken tot ondertoezichtstelling indiende (zie ook bijlage 8).

De Voogdijraad had ruime ervaring met gerechtelijke procedures. De Voogdijraden van Groningen en Winschoten vergaderden elk eenmaal per maand. Tijdens deze vergadering werd het werk verdeeld en werden alle zaken besproken. De aantallen verzoeken in Groningen varieerden van enkele zaken in 1925 tot tientallen zaken in 1930. Als de Voogdijraad

informatie nodig had, vroeg de secretaris hierom bij het desbetreffende politiekorps.²⁸ Regelmatig vermeldde het politierapport in de aanhef het schrijven van de secretaris naar aanleiding waarvan het onderzoek had plaatsgevonden. De politie meldde ook uit eigener beweging zaken die men onder de aandacht wilde brengen.²⁹

De politie van de stad Groningen bestond rond 1930 uit ongeveer tweehonderd ambtenaren, die verdeeld waren over een hoofdbureau en ongeveer negen hulpposten. Eind 1928 besloot het korps een afdeling Kinderpolitie in te richten.³⁰ Mevrouw A. Prins werd op 1 maart 1929 benoemd tot inspectrice en werd daarmee de eerste vrouw in het Groninger korps. De afdeling bestond verder uit majoor J. Schaveling en een agent.³¹ Ook in de gemeenten buiten Groningen werden politiebeambten ingeschakeld om informatie te verzamelen. Zij waren voor een deel de ogen en oren van de Voogdijraad.

De Voogdijraad kon eveneens een beroep doen op de ambtenaar voor de kindervetten.³² Voor de Voogdijraad voerde hij onderzoeken uit en maakte er rapporten van. In Groningen had de ambtenaar voor de kindervetten een dubbele functie, want hij was ook directeur van het Observatiehuis. In het jaarverslag over 1930 vermeldde de Voogdijraad Groningen dat het uitvoeren van de opdrachten “in niet geringe mate [werd] vertraagd”. Het bestuur van Pro Juventute meende dat de Voogdijraad niet meer zo vaak een beroep hoefde te doen op de ambtenaar voor de kindervetten nu er bij de politie een inspectrice voor kindervetten was gekomen. De Voogdijraad zag zich aangetast in zijn bevoegdheden: “De bestaande moeilijkheden zijn in zoverre opgelost, dat de bevoegdheid van de Voogdijraad om aan den ambtenaar voor de kindervetten opdrachten te geven, werd erkend.”³³ Pro Juventute-leden wilden de schaarse tijd van de ambtenaar voor de kindervetten graag zelf inzetten voor informatieverzoeken in kindervetenzaken. Maar zowel de Voogdijraad als de kindervetters mochten ook gebruikmaken van de diensten van deze ambtenaar, want dat was de subsidievoorwaarde van de overheid. De kindervetters kwam daarmee in een moeilijke positie, want hij kreeg van beide organisaties informatie en was ook lid van Pro Juventute.

De Voogdijraad meende dat de werkdruk niet aan zijn opdrachten kon liggen. Het jaarverslag van Pro Juventute over 1929 vermeldde dat de Voogdijraad geen gebruik had gemaakt van de ambtenaar voor de kindervetten. Bovendien was er een meningsverschil met de minister van Justitie over de bevoegdheid van de Voogdijraad om opdrachten te geven aan de

ambtenaar voor de kindervetten. De jaarverslagen van de Voogdijraad Groningen over de jaren 1928 en 1929 vermeldten over de ambtenaar voor de kindervetten alleen dat een aanstelling aan hem was verleend. Er stond niets over opdrachten. In het jaarverslag over 1930 werd geschreven dat het geven van opdrachten aan de ambtenaar voor de kindervetten door de Voogdijraad was erkend, maar er stond niet bij door wie. De raad had het recht om zijn hulp in te roepen. Daarmee was het probleem van de werkdruk niet opgelost. Volgens het jaarverslag werd er gewerkt aan een oplossing.

Het verzoek, zoals de Voogdijraad deed toekomen aan de rechtbank, vermeldde de namen, geboortedata en plaats van de kinderen die men onder toezicht wilde stellen. Kinderen uit hetzelfde gezin waarvoor de Voogdijraad echter geen ondertoezichtstelling nodig achtte, werden ook niet vermeld. Dat maakte het soms onduidelijk hoe de samenstelling van het gezin precies was. Van de ouders gaf men de huwelijksdatum en -plaats, eventueel aangevuld met een datum van overlijden van een der ouders, of de data van echtscheiding en hertrouwen. Het verzoek bevatte een korte uiteenzetting waarom de maatregel noodzakelijk was en een voorstel om een bepaalde persoon tot gezinsvoogd te benoemen. Ten slotte volgde een lijstje met vier familieleden, twee van moederskant en twee van vaderskant, en eventuele getuigen. Familieverhoor was verplicht. Of de Voogdijraad na het uitspreken van de ondertoezichtstelling nog iets hoorde over de voortgang van de ondertoezichtstelling zal afhankelijk zijn geweest van de samenwerking tussen Voogdijraad en kinderrechter.³⁴

Elke ondertoezichtstelling had een gezinsvoogd nodig. Hiervoor spannen de Voogdijraad en de kinderrechter zich in. De Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen ontstond uit initiatieven van Pro Juventute. Het werk dat Pro Juventute verrichtte, was van belang voor de kinderrechter en de kinderrechter was van belang voor Pro Juventute. De geschiedenis van de Vereniging voor Gezinsvoogden begint daarom met de geschiedenis van Pro Juventute.

Gezinsvoogdijvereniging bij strafrechtelijke ondertoezichtstelling: Pro Juventute

De afdeling van Pro Juventute te Groningen vergaderde in december 1922 over de inwerkingtreding van de nieuwe wet en de gevolgen ervan voor het

werk van de vereniging. Besloten werd om de statuten van de vereniging te wijzigen. Nadat de nieuwe statuten in 1923 door de leden waren goedgekeurd, verkreeg de statutenwijziging ook koninklijke goedkeuring. Op 1 januari 1924 begon de vereniging met haar nieuwe werkwijze. Naast het algemeen bestuur waren nu drie commissies werkzaam. De eerste commissie hield zich bezig met onderzoek en advies in strafzaken tegen jeugdigen, de tweede commissie zorgde voor toezicht op het Observatiehuis en de derde commissie was voor het patronaat. Het advies aan de kinderrechter kon nu ook een advies tot een strafrechtelijke of een civielrechtelijke ondertoezichtstelling bevatten.

Op het verzoek van de officier van justitie mee te werken aan het leveren van gezinsvoogden, reageerde het bestuur van de vereniging als volgt: “Besloten werd, dat zij zal trachten kandidaat-gezinsvoogden te verkrijgen hetzij uit hetzij buiten de leden van de 3e afdeling, echter met dien verstande, dat zij zich zal beperken tot de ondertoezichtstelling die zich verbindt aan een strafrechtelijke behandeling.”³⁵ Pro Juventute Groningen had besloten zich alleen in te zetten voor criminele minderjarigen en koos ervoor om alleen gezinsvoogden voor strafrechtelijk behandelde minderjarigen ter beschikking te stellen. Deze regel stelde de Groningse afdeling van Pro Juventute zichzelf. Pro Juventute Amsterdam bijvoorbeeld, stelde wel gezinsvoogden voor civielrechtelijke ondertoezichtstellingen ter beschikking.³⁶ Pro Juventute Groningen leverde wel vrijwilligers voor vrijwillig patronaat en de strafrechtelijke ondertoezichtstelling, maar dus niet voor de civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

De ondersteuning die Pro Juventute wel aan de kinderrechter kon geven was de inzet van de ambtenaar voor de kindervetten. Deze kon onderzoek verrichten op aanvraag van de kinderrechter en hij kon als gezinsvoogd worden gevraagd, ook voor civiele zaken, ondanks het feit dat er al enige jaren onvrede was tussen Pro Juventute en de Voogdijraad over de inzet van de ambtenaar voor de kindervetten (zie paragraaf 2.4). Nog voor gezinsvoogden zich verenigden, was er een beroepskracht beschikbaar voor ondertoezichtstellingen waarbij dat nodig was.

Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen

Het begon met een vergadering die was aangekondigd in *Nieuwsblad van het Noorden*. De ‘selectie-commissie voor de gezinsvoogdij’ onder voorzitterschap van de heer S. van Mesdag (over wie meer in hoofdstuk 3), vrijwilliger bij Pro Juventute, had in 1927 een vergadering uitgeschreven voor

gezinsvoogden en gezinsvoogdessen. Er zijn geen andere bronnen dan dit krantenartikel die gewag maken van een dergelijke selectiecommissie. Op de vergadering was er een kinderrechter als spreker. De kinderrechter was ook vrijwilliger bij Pro Juventute. De voorzitter en de kinderrechter hielden beiden een pleidooi voor het gezinsvoogdijwerk en peilden het animo voor een op te richten vereniging voor gezinsvoogden. Ook spraken enkele gezinsvoogden over hun ervaringen. Besloten werd in een nieuwe vergadering een dergelijke vereniging op te richten.³⁷

In het eerste bestuur van de Vereniging voor Gezinsvoogden in het arrondissement Groningen was S. van Mesdag voorzitter en J. van der Zijl penningmeester.³⁸ In de dossiers werden enkele malen verwijzingen naar de vereniging gemaakt. Onder gezinsvoogden buiten de stad Groningen was er niet veel animo voor de vereniging. Deelname aan de vereniging zou betekenen dat zij regelmatig naar Groningen zouden moeten reizen en dat was voor velen bezwaarlijk vanwege de kosten en de tijd. Sommige gezinsvoogden adviseerden de kinderrechter bij hun opzegging als gezinsvoogd om contact met de vereniging op te nemen om een vervanger te zoeken. Tot dan toe moesten Voogdijraad en kinderrechter iemand in de buurt van het kind zoeken om vervolgens aan die persoon te vragen of deze gezinsvoogd wilde zijn. Met behulp van een vereniging zou dat efficiënter kunnen.

Gezinsvoogden

In haar verslag over de geschiedenis van de gezinsvoogdij schreef Clemens Schröner³⁹ dat het contact tussen gezinsvoogd en kinderrechter op het platteland in de praktijk wel schriftelijk moest plaatsvinden. De afstand voor persoonlijk en mondeling contact was daar immers te groot. De meeste door Clemens Schröner geïnterviewde Groningse gezinsvoogden vertelden alleen contact met de kinderrechter te zoeken als het echt nodig was, vanwege problemen met de pupil of omdat zij waren opgeroepen. De samenwerking met de kinderrechter werd positief beoordeeld; men vond hem “een geschikte man”.

De Groningse kinderrechter moest naast zijn functie als kinderrechter ook ander werk verrichten. Voor de gezinsvoogden reserveerde hij een vaste dag per week, de zaterdag. Gezinsvoogden van buiten de stad Groningen maakten hiervan weinig gebruik; zij kwamen alleen op afspraak of als zij werden opgeroepen. Aangezien het reizen in die tijd duur was, veel tijd vergde en verbindingen niet frequent waren. Dit lijkt een aannemelijk

argument voor een derde deel van de gezinsvoogden, maar twee derde van het aantal gezinsvoogden uit de steekproef van dit onderzoek kwam uit de stad Groningen zelf.

Plattelandsgezinsvoogden beschouwden volgens Clemens Schröner het toezicht op een dorpsgenoot vaak als een lokale aangelegenheid en ze beschouwden zichzelf als deskundig. Zij kenden de dorpsverhoudingen en de dorpsbewoners en voor de kinderrechter was dat niet het geval. De onbekendheid van de kinderrechter met een dorp of streek bleek bijvoorbeeld uit zijn vraag om voor een pupil werk te zoeken bij een boer in een streek waar geen of nauwelijks boeren waren. Een voorbeeld uit een dossier van dit onderzoek is een gezinsvoogdes in een dorp die de burgemeester om raad vroeg, waarna de burgemeester vervolgens aan de kinderrechter vroeg wat er moest gebeuren. Ook Clemens Schröner sprak verschillende gezinsvoogden die eerder met de burgemeester overlegden dan met de kinderrechter.

Volgens Clemens Schröner was het verplichte schriftelijke rapport van de plattelandsgezinsvoogden summier of niet aanwezig. Het in dit proefschrift beschreven onderzoek zal laten zien dat dit gold voor slechts een enkel geval, waarin de gezinsvoogdij zonder noemenswaardige gebeurtenissen verliep. Dit gold ook voor gezinsvoogden in de stad Groningen. De gezinsvoogden mochten gebruik maken van voorgedrukte formulieren (zie bijlage 10), maar gezinsvoogd mocht ook zijn verslag doen in een brief. De meeste gezinsvoogden schreven soms een paar regeltjes, maar soms ook hele pagina's. Enkele gezinsvoogden in de stad vonden het prettiger om alleen mondeling contact te onderhouden.

Voor de 53 gezinnen in de steekproef voor 1922-1930 kon de kinderrechter een beroep doen op 62 gezinsvoogden, 19 vrouwen en 43 mannen. Het merendeel der gezinsvoogden woonde in Groningen. Hun beroepen waren zeer divers. Zo waren er diverse wijkverpleegsters. De directeur van het Observatiehuis, J. van der Zijl, deed een gezinsvoogdij, evenals het hoofd van de Openbare Armenzorg te Groningen. Ook een lid van de Voogdijraad, een vrouw, nam twee gezinsvoogdijen op zich. Verder waren de burgemeester van Noorddijk, de veldwachter van Ten Boer, het hoofd van een openbare school te Loppersum, de veldwachter van Harkstede, het hoofd der school in Mensingeweer en de veldwachter te Stadskanaal aangesteld als gezinsvoogd. In Groningen waren onder meer een reclasseringsambtenaar, een depotbeheerder, een timmerman, een kassier, een leraar, de

gemeentearts, een stoffeerder, een bestuurslid van Kinderhulp, een landbouwer en een beambte van de gemeentelijke Arbeidersbeurs gezinsvoogd. Er waren vijf gezinsvoogden die achtereenvolgend twee gezinnen begeleiden en twee gezinsvoogden die dat voor drie gezinnen deden. De meeste gezinsvoogden beperkten zich dus tot één zaak.

2.5 De rol van de Groningse kinderrechter

Mr. jhr. Alberda van Ekenstein, president van de arrondissementsrechtbank te Groningen, opende op vrijdag 30 juni 1922 een extra vergadering van rechters, griffiers en officieren van justitie.⁴⁰ Op de agenda stond het verzoek, gedaan in een missive door de procureur-generaal bij het gerechtshof te Leeuwarden, gericht aan de officier van justitie bij de rechtbank. Het verzoek kwam van het ministerie van Justitie en ging over de aanstelling van een kinderrechter. De rechtbank mocht een kandidaat uit haar midden voordragen. Na deze aanbeveling door de rechtbank zou de staat de voorgedragen rechter benoemen.

Overwogen werd dat aan de president, de vicepresident en de leden van de civiele kamer een dergelijke taak “niet [kon] worden opgelegd”, gezien de omvang van hun werkzaamheden. Maar ook de leden van de strafkamer bedankten. Zij meenden dat dergelijke werkzaamheden aan jongere krachten moesten worden overgelaten. Omdat niemand van de Groningse rechters in aanmerking kwam voor een dergelijke benoeming, besloot de president van de rechtbank om bij het ministerie van Justitie een uitbreiding van het aantal rechter-plaatsvervangers aan te vragen, met de bedoeling een van hen als kinderrechter aan te stellen.

Vicepresident mr. J.A.G. Gockinga zat de vergadering van maandag 9 oktober 1922 voor, bij ontstentenis van de president. Het antwoord op het verzoek om de heer W.G. Wiemann aan te mogen stellen als rechter-plaatsvervanger en hem daarna te benoemen tot kinderrechter was echter negatief. 's Lands financiën lieten een dergelijke uitgave niet toe. In een persoonlijk onderhoud had de heer Wiemann te kennen gegeven de functie van kinderrechter eventueel zonder enig salaris te willen bekleden. De vicepresident toonde zijn schriftelijke verklaring. Hiermee zou het hoofdbezwaar van de minister tegen deze benoeming vervallen zijn. Maar ook dit plan werd afgewezen; Wiemann mocht niet de vaste Groningse kinderrechter worden.

Het leek er dus op dat de leden van de rechtbank naar een goedkope oplossing zochten om deze impopulaire taak invulling te geven. Wat was

de betekenis van het voorstel van de heer Wiemann om geen salaris te willen voor een rechterlijke functie? De magistratuur uit deze tijd was voor het overgrote deel afkomstig uit adel, patriciaat en hogere burgerij. Velen kwamen uit families zonder financiële zorgen. Voorafgaande aan het rechterschap was het gebruikelijk een periode van onbetaald volontairschap te vervullen. Het salaris dat men vervolgens als rechter verdiende, was vaak niet voldoende om een leefwijze op stand te bekostigen. Het ambt was daarmee voorbehouden aan de hogere stand, die niet onbemiddeld was.

De notulen laten overigens zien dat op 28 oktober 1922 de heer Wiemann⁴¹ werd benoemd tot rechter-plaatsvervanger bij de arrondissementsrechtbank te Groningen en tot plaatsvervangend lid in de enkelvoudige kamer voor de behandeling van kinderkzaken.⁴² Hij mocht namelijk wel als vervangende kracht werken. Mr. L.B. Lohman,⁴³ een strafrechter, werd de eerste vaste kinderrechter. Hij had als vrijwilliger vanuit Pro Juventute al veel voor criminele kinderen gedaan (zie hoofdstuk 1). Aanvankelijk wilde hij de functie van kinderrechter liever niet bekleden, omdat hij van plan was zich terug te trekken als rechter. Uit plichtsbesef liet hij zich echter toch overhalen. Eind november 1922 schreef hij instellingen aan, waarin hij besturen uitnodigde om een vergadering bij te wonen over de ondertoezichtstelling en gezinsvoogden.⁴⁴ De eerste strafrechtelijke ondertoezichtstellingen werden opgelegd in 1924. Civielrechtelijke ondertoezichtstellingen kwamen tijdens zijn ambtsperiode niet tot stand.

In het kleine arrondissement Winschoten dienden zich wel kandidaten voor het kinderrechterschap aan. Het arrondissement Groningen had in 1922 namelijk nog een rechtbank te Winschoten. Deze rechtbank was veel kleiner in omvang en dat maakte de keuzemogelijkheden eveneens geringer. De notulen van de vergadering vermeldden geen discussie, maar wel drie kandidaten. Van hen werd H. Kuipers kinderrechter in Winschoten en hij werd toen ook lid van Pro Juventute. In 1929 volgde H. Ferguson hem op als kinderrechter en hij bleef dat totdat het arrondissement Winschoten werd opgeheven. Als kinderrechter-plaatsvervanger fungeerde C. van Veen. Ferguson en van Veen werden geen lid van Pro Juventute.

In het kleine arrondissement verwachtte men met één wekelijkse zitting toe te kunnen. Nog in dezelfde maand waarin de kinderrechter begon, kwam de eerste zaak al voor. Op maandag 20 november 1922 vond in Winschoten de eerste zitting van de kinderrechter plaats naar aanleiding van een verzoek tot civielrechtelijke ondertoezichtstelling door de

Voogdijraad van Winschoten. Met een aanbod van twee of drie zaken per jaar had de kinderrechter in Winschoten het echter niet druk. In de jaren 1926 tot en met 1928 was er zelfs geen enkele zaak. In 1929 trad mr. H. Ferguson aan als kinderrechter in Winschoten. Hij was al eerder als kinder-rechter-plaatsvervanger opgetreden.

Ondertussen volgden er in Groningen eveneens nieuwe benoemingen van kinderrechters. Na het verstrijken van zijn tweejarige ambtstermijn werd mr. L.B. Lohman als vaste kinderrechter opgevolgd door mr. K.G. Cleveringa, die ook lid was van Pro Juventute. Inmiddels had de officier van justitie tijdens de vergadering van rechters, griffiers en officieren van justitie zijn beklag gedaan over de benoeming van twee rechter-plaatsvervangers op de positie van vaste kinderrechter en kinderrechter-plaatsvervanger. Het gaf moeilijkheden tijdens de vakantieperiode. De kinderrechtertaken namen tijd en werkkracht in beslag die niet gemist konden worden, vooral niet tijdens vakanties. De vergadering kwam toen tot het besluit om de benoeming van extra rechter-plaatsvervangers te vragen. De nieuwe rechter zou de nood verzachten van zowel rechterlijke als kinder-rechterlijke taken. Nu werd het verzoek tot benoeming van een extra rechter wél ingewilligd. Nog voor het einde van de ambtstermijn van Cleveringa werd op 1 september 1925 mr. W.W. Feith⁴⁵ benoemd, een voormalig rechtsambtenaar in Nederlands-Indië.⁴⁶ Enkele maanden later werd de civielrechtelijke ondertoezichtstelling voor het eerst toegepast.

Mr. Feith stelde andere organisaties op de hoogte van zijn kinderrechterschap en van zijn werkwijze. "In 1926 liet de Groningse kinderrechter de genoemde instanties echter weten, dat zij, indien zij ondertoezichtstelling gewenst achtten, het indienen van een request niet mochten nalaten en de maatregel in hun advies moesten opnemen. Hij beloofde er voor te zullen zorgen, dat er voortaan gezinsvoogden gevonden zouden worden. Het resultaat hiervan was een plotselinge toeneming der ondertoezichtstellingen, terwijl de kinderrechter zelve zich beijverde gezinsvoogden te rekruteren uit onderwijzers, Leger des Heils kringen etc."⁴⁷ Er waren ook kinderrechter-plaatsvervangers, die Feith zouden vervangen bij zijn afwezigheid, bijvoorbeeld tijdens vakantie. Dit waren J.G.A. Kattenbusch en H.J.E. Engelkens.

Feith was als vrijwilliger al actief betrokken bij Pro Juventute. Voor Pro Juventute was het van belang goede banden met de rechterlijke macht te onderhouden en daarom zocht de vereniging onder de Groningse rechters een kandidaat voor een bestuursfunctie.⁴⁸ Feith stemde in met een

benoeming in het algemeen bestuur. Daarnaast werd hij ook benoemd tot voorzitter van de tweede commissie, die als taak had toezicht te houden op het Observatiehuis.⁴⁹ Bovendien vertegenwoordigde hij de Groningse afdeling van Pro Juventute op het overleg over de reorganisatie van het landelijke Verbond van Verenigingen van Pro Juventute.⁵⁰ Onder leiding van Pro Juventute werd in Groningen op de avond van 1 december 1930 het vijftienvijftigjarig bestaan van de Kinderwetten herdacht.⁵¹ Verder nam Feith actief deel aan de nieuwe vereniging voor kinderrechters.

Niet alleen de ervaring met het kinderrechterschap, maar zeker ook de persoon van de kinderrechter was van invloed op de rol die deze speelde in de uitvoering van het kinderrecht. De volgende casussen laten zien hoe de kinderrechter in deze periode handelde.

In de periode 1922 tot en met 1930 werden de eerste Voogdijraadrapporten, rapporten van tehuizen, brieven van gezinsvoogden en beschikkingen met de hand geschreven. Een afschrift van een rapport was een handgeschreven kopie. Al snel deden formulieren hun intrede, maar nog altijd met grote delen geschreven tekst (zie bijlage 8, 9 en 10). Na verloop van tijd werden de rapporten van de Voogdijraad omvangrijker en werden daarin ook altijd eventuele veroordelingen van gezinsleden opgenomen. Verder bevatten de dossiers rapporten van tehuizen met een beknopt verslag van de directeur of directrice en soms een arts, zenuwarts of psychiater. Rapporten van gezinsvoogden waren veelal brieven en soms formulieren. Verder zat er ook correspondentie met het ministerie van Justitie in voor de aanvragen van machtigingen en de vergoeding voor tehuizen.

Voor de kwalitatieve analyse zijn vier casussen gekozen aan de hand van de vier onderwerpen zoals uiteengezet in de inleiding: een casus over een kind tot 12 jaar, een casus over een adolescent, een casus over een minderjarige met een moeilijke maatschappelijke positie en een casus met een strafrechtelijke aanvang. De sekse van de minderjarige is niet meegewogen bij de keuze van de casussen. Elke casus is chronologisch en gecomprimeerd weergegeven.

In de eerste casus over Japie, een kind jonger dan twaalf jaar, was het wegnemen van een pakje de aanleiding voor een strafrechtelijk onderzoek. Pro Juventute adviseerde een civielrechtelijke ondertoezichtstelling. De tweede casus gaat over Eltje, een adolescent die wegliep. Zij werd opgevoed door haar moeder, omdat haar stiefvader opgenomen was. Maria, uit de derde casus, kwam door haar zwangerschap in een moeilijke

maatschappelijke positie terecht. De vierde casus over Tjeerd had een strafrechtelijke aanvang. Tijdens de ondertoezichtstelling kwam Tjeerd opnieuw in moeilijkheden met de wet.

Casus 1. Japie (1929-1934)⁵²

De 6-jarige Japie had onderweg van school naar huis (in een plaatsje in de provincie) in de oprit van een huis een aantal dozen zien staan, waarvan hij er een had meegenomen. Hierdoor miste de plaatselijke caféhouder een van de pakjes die de koerier had afgeleverd, waarop de mevrouw voor wie het pakje was bestemd, aangifte deed bij de politie.

Japie vertelde aan de veldwachter dat hij de doos had meegenomen en achter het huis had gekeken wat erin zat. "Ik heb alles aan moeder gegeven, die zei dat het een mooie hoed voor haar was en zij haar wilde behouden en dat ik er tegen niemand over mocht spreken." Moeder haalde de hoed uit de linnenkast en gaf deze aan de veldwachter, die de hoed deponeerde bij de griffie van de rechtbank. Moeder verklaarde dat Japie tegen haar had gezegd dat hij de doos met de hoed had gevonden en dat zij de hoed daarom in de kast had bewaard. De vrouw die aangifte had gedaan, herkende haar vermiste hoed, aldus het proces-verbaal van de veldwachter.

De ambtenaar voor de kinderplicht sprak met de jongen en vulde voor Pro Juventute een vragenlijst in. "Fysiek gewoon, wat den psychischen toestand betreft is hierover geen uitsluit te geven, daar men noch op school, noch in 't ouderlijk huis, noch daarbuiten bijzonderheden over de ontwikkeling van 't kind wist te geven, die bepaalde positieve gegevens opleveren. Daarenboven deed 't kind bij het bezoek niet anders dan huilen."

De ambtenaar vermeldde verder dat Japie eerder een boekje uit een fietstas en brood uit een jaszak had weggenomen. Ook pleegde hij misdadigheden.

Een van de standaardvragen op het formulier van Pro Juventute, na een vraag over het aantal en het geslacht van de kinderen, was of de kinderen in verschillende bedden sliepen. Het gemengd slapen en het slapen van meerdere kinderen in één bed was om hygiënische en pedagogische redenen ongewenst.⁵³ De ouders mochten aangeven welke maatregelen zij wensten te zien toegepast, maar zij wensten geen strafmaatregel. De ambtenaar voor de kinderplicht adviseerde een waarschuwing op het parket en een civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Het parket van de officier van justitie te Groningen vulde eveneens een staat

van inlichtingen in. Het formulier bevatte vragen over de woning (woon-schip, woonwagen, gesteldheid der woning, hoelang bewoond), het gezin (geldelijke omstandigheden, bijdrage leden van het gezin aan de onkosten, concubinaat, huwelijk, en of er sprake was van ontheffing of ontzetting), gezondheid, zielsziekten in de familie, misbruik van sterke drank, school en opvoeding en dergelijke. Uit het formulier van Pro Juventute nam men over dat de jongen "meermalen neiging tot stelen" had gehad.

Het proces-verbaal werd opgemaakt in mei 1929, het formulier van Pro Juventute was in juni 1929 klaar. De datum van de zitting voor de straf-zaak werd uit de inhoud van het dossier niet duidelijk. Ook was er geen vermelding van het vonnis. De formulieren van Pro Juventute waren wel toegevoegd aan het dossier. Het advies van Pro Juventute was: een standje van het parket, afzien van vervolging en een ondertoezichtstelling. Na de veroordeling in de strafzaak ging het dossier naar de Voogdijraad.

Het verzoek kwam op 31 oktober 1929 binnen; de zitting voor de onder-toezichtstelling was half november 1929. Tegelijk met het indienen van het verzoekschrift schreef de secretaris van de Voogdijraad nog geen gezins-voogd te hebben gevonden en retourneerde hij het dossier van de kinder-rechter. De Voogdijraad vroeg aan de burgemeester van de gemeente waar Japie woonde om een gezinsvoogd te zoeken. Een dag na de zitting schreef de Voogdijraad aan de kinderrechtter dat de burgemeester het schoolhoofd bereid had gevonden die taak op zich te nemen. Toch was voor deze brief al bekend wie de gezinsvoogd zou worden, zo blijkt uit een brief van enkele dagen voor de zitting, waarin twee familieleden te kennen hadden gegeven ervan op de hoogte te zijn wie de gezinsvoogd van Japie ging worden. Het was dus een schriftelijke bevestiging van informatie die al bij de kinderrechtter bekend was.

De kinderrechtter liet alle betrokkenen oproepen voor de zitting waarin het verzoek tot ondertoezichtstelling werd behandeld. Als familieleden waren er twee ooms van vaderszijde en twee ooms van moederszijde vermeld. De veldwachter was getuige. De secretaris van de Voogdijraad was aanwezig bij de behandeling van elke zaak van civielrechtelijke ondertoezichtstelling. Beide ooms van moederszijde schreven aan de kinderrechtter dat zij ontheffing wilden voor hun aanwezigheid bij de zitting. Zij konden het geld voor de reis en het verblijf niet missen en bovendien was het oogsttijd. Zij stemden

in met het aanwijzen van het schoolhoofd als gezinsvoogd voor Japie. Op de zitting verscheen uiteindelijk één oom van vaderszijde. De kinderrechtster tekende aan dat de bloedverwanten geen bezwaar maakten tegen de ondertoezichtstelling.

In 1930 bracht de gezinsvoogd vijfmaal een rapport uit aan de kinderrechtster. Het waren formulieren die met een typemachine waren ingevuld en waarop niet veel bijzonderheden stonden vermeld. Zo was oma vaderszijde, die inwoonde bij het gezin, overleden. Op school had Japie na een opmerking van de juffrouw een driftbui gekregen en een inktpot op de vloer gegooid. Hij had daarna aan de eis van de juffrouw voldaan om de vloer schoon te maken. Na schooltijd speelde hij buiten en om half zeven ging hij naar bed. De samenwerking met de ouders was goed.

De kinderrechtster verlengde de ondertoezichtstelling. In 1931 kwamen er drie rapporten met daarin opnieuw weinig bijzonderheden. Japie had een nieuwe juffrouw en zijn gedrag op school was niet zo goed, maar alle kinderen probeerden de nieuwe juffrouw uit. Hij haalde weleens kattenkwaad uit, maar pleegde geen gemene streken. Als het nodig was, wilde de gezinsvoogd ook wel mondeling toelichting komen geven, maar dan alleen op woensdag- of zaterdagmiddag. Anders moest hij klassen naar huis sturen. De ondertoezichtstelling mocht doorlopen. Uit 1932 waren er geen schriftelijke rapporten, maar was er wel een mondeling overleg geweest tussen de kinderrechtster en de gezinsvoogd. Dit bleek uit een brief van de gezinsvoogd, gedateerd na de zitting tot verlenging. Japie had toen een kwartje uit moeders portemonnee gehaald en daar het een en ander voor gekocht. In de brief schreef de gezinsvoogd dat Japie kattenkwaad bleef uithalen. Een week daarvoor had hij krijt uit de kast van de onderwijzers gehaald. En enkele dagen daarvoor had hij zaaigoed uit een machine op het land laten lopen. Na elk incident had de gezinsvoogd met Japie gesproken en had die onder tranen beterschap beloofd. Inmiddels had hij ook huisarrest gekregen, maar de gezinsvoogd meende dat er een andere straf nodig was: veertien dagen tuchtschool. Daarnaast meldde hij dat hij zou gaan verhuizen en niet langer de gezinsvoogd kon zijn.

Door de drukte van zijn verhuizing kwam de gezinsvoogd niet naar de zitting voor de uithuisplaatsing in januari 1933. De kinderrechtster gaf een beschikking voor opname van Japie voor drie weken in het Observatiehuis voor jongens in Groningen. Een week later schreef de gezinsvoogd, als antwoord

op een brief van de kinderrechter, dat hij misschien het nieuwe schoolhoofd kon vragen als opvolger in de gezinsvoogdij over Japie. In maart schreef het gemeentebestuur van de woonplaats van Japie, kennelijk op vraag van de kinderrechter, dat zij het nieuwe hoofd der school onvoldoende kenden om hem als gezinsvoogd aan te bevelen. Zij droegen twee andere mannen voor, een winkelier en een arbeider die ook lid was van het Burgerlijk Armbestuur. De kinderrechter wees de winkelier aan. In februari bracht de directeur van het Observatiehuis een rapport uit aan de kinderrechter. Hoewel Japie het moeilijk vond van huis te zijn, had hij zich in het tehuis goed vermaakt met het speelgoed en met nieuwe kameraadjes. De directeur meende dat een gebrek aan voldoening van de behoefte aan spelen bij Japie mogelijk had geleid tot de misdragingen. Verder diende de drang tot activiteit van het kind in de juiste banen te worden geleid. Ten slotte was mogelijk de relatie met zijn moeder een factor die bijdroeg. "Van moeder houd ik niet zoveel. Die is altijd kwaad op mij." Hoewel zijn vader hem ook strafte, naar bed stuurde of sloeg, had hij hem liever. "Ik houd van vader het meest. Ik ga met vader altijd grond ompspitten. Ik help vader altijd mee."

Japie zei zich niet meer te zullen misdragen, want hij wilde niet meer zo lang van huis zijn. Hij vond het wel leuk in het Observatiehuis. Het stelen zei hij van vriendjes te hebben geleerd. Hij haalde dan samen met hen dozen uit een schuur en liet ze varen op het water. Van het weggenomen geld had hij klappertjes gekocht. Het motief van de misdragingen moest voornamelijk worden gezocht in de behoefte aan spel en "experiment". Hij was schrander en zijn morele begrip was in overeenstemming met zijn leeftijd. Er waren geen ontwikkelingsstoornissen vastgesteld. De voortzetting van de ondertoezichtstelling zou voorlopig voldoende zijn. Mogelijk zou een vrouw aangewezen kunnen worden die, vanwege zijn jeugdige leeftijd, gemakkelijk een band met Japie zou weten te leggen. De nieuwe gezinsvoogd, een man, bracht tweemaal een rapport uit, handgeschreven op een formulier. Daarin werden geen bijzonderheden vermeld.

In 1934 kwam één rapport, vlak voor de zitting. In dat rapport schreef de gezinsvoogd dat hij nooit klachten hoorde over de jongen, ook niet van omwonenden. Als hij de juffrouw ernaar vroeg, zei zij dat de jongen nukkig was en streng toezicht nodig had. De kinderrechter besloot de ondertoezichtstelling na vijf jaar te beëindigen.

Beschouwing over casus 1

Het is niet duidelijk of rechter Feith ook de strafzaak heeft behandeld. In de civiele zaak had hij in ieder geval alle beschikkingen zelf gegeven. Tussen het proces-verbaal van de politie en het advies van de ambtenaar voor de kindervetten in opdracht van Pro Juventute verstreek één maand; het tijdstip van de strafzaak is onbekend. Daarna duurde het enkele maanden voordat de zitting voor het verzoek tot ondertoezichtstelling kon plaatsvinden. Het behoorde tot de wettelijke taak van de kinderrechter om voorafgaande aan de zitting alle rapportages te lezen, maar die van Pro Juventute kende hij waarschijnlijk al. Beide organisaties hadden hun eigen onderzoek gedaan en steunden ook beide op de informatie van de politie. De rapportage van Pro Juventute was sterk gestandaardiseerd door het gebruik van vragenlijsten. De wet schreef voor dat de Voogdijraad moest worden ingeschakeld wanneer Pro Juventute tijdens een strafprocedure een civielrechtelijke ondertoezichtstelling adviseerde. De Voogdijraad moest daartoe het verzoek indienen.⁵⁴ Indien een ander dan de Voogdijraad een verzoek tot ondertoezichtstelling zou indienen (de officier van justitie of een familielid) moest de griffier onmiddellijk de Voogdijraad op de hoogte brengen. Zo zou deze op de hoogte zijn van elk verzoek tot civielrechtelijke ondertoezichtstelling. Zowel de Voogdijraad als Pro Juventute waren belangrijke partners van de kinderrechter.

Daar de mogelijkheden van de kinderrechter tot begeleiding van de gezinsvoogd beperkt waren, zocht hij andere oplossingen. De gezinsvoogden in deze casus stuurden schriftelijke rapportjes op voorgedrukte formulieren en woonden geen enkele zitting op de rechtbank bij. Aangezien mogelijk niet alle mondelinge contacten tussen kinderrechter en gezinsvoogd werden bijgehouden in het dossier, is het niet duidelijk hoe de kinderrechter deze gezinsvoogden begeleidde. Het begeleiden of vervangen van een gezinsvoogd buiten de stad Groningen was bewerkelijk. Voor de aanstelling van de eerste gezinsvoogd had de Voogdijraad gezorgd met hulp van de burgemeester ter plaatse. Bij vervanging van de gezinsvoogd deed de kinderrechter, net als eerder de Voogdijraad had gedaan, nogmaals een beroep op de burgemeester om het advies over een opvolger te toetsen. Zo was ook de burgemeester van belang voor de kinderrechter bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Casus 2. Eltje (1927-1930)⁵⁵

Eltje, een meisje van 17 jaar, werkte op een confectiefabriek en woonde bij haar moeder. Haar stiefvader was tijdelijk opgenomen in een krankzinnigengesticht. Moeder had een slechte gezondheid en kreeg een uitkering van Armenzorg. Eltje ging graag uit en bezocht dan danshuizen zoals Huize Maas, een respectabele dansschool. De politie had haar echter verboden om de dansgelegenheid Mille Colonne te bezoeken, een theater waar ook cabaret, variété en dansvoorstellingen werden gehouden. Volgens moeder liep zij veel op straat en ging ze om met straatmeiden. Moeder waarschuwde haar dochter dat zij niet met oudere heren moest omgaan, maar haar vermaningen haalden niets uit. De maat was vol toen Eltje verdween met moeders uitkering van tien gulden. Zij bleek naar familie in Friesland te zijn gereisd met de bedoeling om naar Amsterdam te gaan. Zover kwam het niet, omdat de politie haar oppakte en thuisbracht. Volgens het verzoek van de Voogdijraad wilde Eltje nog steeds naar Amsterdam gaan. Het rapport bij het verzoek was niet aanwezig in het dossier.

De kinderrechter stelde in september 1927 een gezinsvoogdes aan, die de Voogdijraad had voorgesteld. Zij bracht in januari 1928 een verslag uit in de vorm van een brief. "Het is mij een grote voldoening u te kunnen mededelen, dat mijn beschermeling, Eltje, zich voortdurend uitstekend gedraagt," schreef zij vol lof. Dansgelegenheden bezocht zij vrijwel niet meer, eens per week ging zij uit en was dan op tijd terug. De gezinsvoogdes probeerde haar interesse te wekken voor goede literatuur en spoorde haar aan in de avonduren naaiwerk te doen waarmee zij kon bijverdienen.

Enkele maanden later schetste de gezinsvoogdes in haar (mondelinge) rapportage aan de kinderrechter echter een heel ander beeld van Eltje: zij paste nu slecht op, was in hoge mate ongehoorzaam, ging 's avonds de straat op, bezocht dansgelegenheden en was een nacht helemaal niet thuisgekomen. Nadat moeder was opgenomen in het ziekenhuis hadden een oom en tante Eltje in huis genomen. Na haar nachtelijk uitgaan wilden zij haar echter niet meer in huis hebben. In mei gaf de kinderrechter dan ook een beschikking tot uithuisplaatsing af.

Eltje werd opgenomen in het Doorgangshuis te Groningen. Het briefje van het ministerie van Justitie waarin de machtiging werd verleend, kwam zeven dagen later.

Tweeënhalve week later gaf de gezinsvoogdes een briefje af bij de kinderrechtster "ingevolge onze afspraak van heden morgen". De zaak was geregeld, aldus de gezinsvoogdes. Eltje mocht weer op de fabriek komen en oom en tante namen haar weer in huis, mits zij zich aan de regels hield. In zijn beschikking tot opheffing van de uithuisplaatsing haalde de kinderrechtster aan dat het verblijf in het Doorgangshuis wel een diepe indruk op Eltje had gemaakt. De invrijheidstelling was bij wijze van proef, zoals de beschikking vermeldde. Zij moest zich nog bewijzen.

Nog voor de verlenging van de ondertoezichtstelling kwam er slecht nieuws van de gezinsvoogdes; zij was ziek. Zij kon niet veel bezoek ontvangen en ging zelden naar buiten. De moeder van Eltje was naar een kennis van de gezinsvoogdes gegaan om in tranen haar zorgen te uiten over het slechte gedrag van haar dochter, die inmiddels weer thuis woonde. "Zij komt 's nachts na twaalf uur thuis, poedert en 'verft' zich weer en rookt sigaretten als een jonge student!" Deze vrouw had Eltje bij zich laten komen en haar een "duchtige reprimande" gegeven.

Van de Vereniging voor Gezinsvoogden had de gezinsvoogdes de naam van een dame gekregen die wel zou willen helpen. Zij vroeg de kinderrechtster om bij de vereniging te informeren. Uit de beschikking tot wijziging van de gezinsvoogdes bleek dat het de kennis was die al eerder contact had gehad met moeder en Eltje.

Eind februari 1929 schreef de nieuwe gezinsvoogdes dat Eltje na een ruzie met haar moeder van huis was weggelopen. Na overleg met moeder zocht zij een kosthuis voor Eltje, een gezin zonder kinderen. In mei was het rapport over Eltje gunstig. Moeder bleef echter aan haar trekken.

Ten slotte kwam Eltje bij de gezinsvoogdes aan de deur: "Mevrouw ik ga zaterdag naar mijn moeder terug. Noch u noch de kinderrechtster kunnen daar iets aan doen, want mijn moeder heeft het volste recht en is niet uit de ouderlijke macht ontzet!" Verbolgen had de gezinsvoogdes geantwoord dat de politie haar dan zou ophalen en dat zij maandag door kon naar Zetten. De kinderrechtster tekende op de brief aan dat Eltje op haar kostadres moest blijven.

Eltje volgde de aanwijzing echter niet op en de kinderrechtster plaatste haar opnieuw in het Doorgangshuis. Berouwvol pleitte Eltje in een brief voor vrijlating, een nieuw kosthuis en verder werken op de fabriek. "Ik zal

voortaan nooit meer reden tot klagen geven en ik zal weer mijn best doen evenals vroeger, wilt u mij nog een keertje geloven meneer? Het zal nu de laatste keer zijn dat ik u moeite geef," probeerde Eltje hoopvol.

Begin juni was Eltje weer in haar kosthuis en aan het werk, maar ze gaf alweer problemen. Het rapportje over haar vermeldde dat ze deed wat ze wilde, onhandelbaar was, de straat op ging en dansinrichtingen bezocht. Moeder was erg slap en daarom was plaatsing in een inrichting de enige uitweg. De kinderrechter schreef dezelfde dag naar het tehuis in Zetten om te vragen of er plaats was.

De directeur van de Heldringgestichten in Zetten schreef naar de kinderrechter. Naar aanleiding van zijn verzoek aan de directrice van Steenbeek, een van de tehuizen van de stichting, verzocht hij om een gezondheidsverklaring "speciaal in verband met de mogelijkheid van een venerische ziekte". De kinderrechter verzocht Eltje zich te laten onderzoeken in het ziekenhuis, wat hem een boze brief van moeder opleverde. Zij schreef dat Eltje helemaal van streek was thuisgekomen. Moeder was niet van plan om Eltje te laten onderzoeken en ze zou ook niet meer naar de kinderrechter komen. "Hopende dat u mijn schrijven niet ten kwade zult duiden zie ik verder van hulp of bemiddeling af."

Twee dagen na de zitting waarin de ondertoezichtstelling werd verlengd, kwam de uitslag van het ziekenhuis binnen. Eltje bleek inderdaad een geslachtsziekte te hebben. In reactie hierop besloot de kinderrechter Eltje in een Gronings tehuis te plaatsen, zodat zij voor haar ziekte behandeld kon worden.

Het dossier bevatte twee korte verslagen van de gezinsvoogdes uit januari en maart 1930 waarin zij haar tevredenheid uitte over het gedrag van Eltje. Met het einde van de plaatsing in zicht hoopten moeder en Eltje dat zij weer naar huis zou komen. Dat wilde de gezinsvoogdes echter voorkomen en zij adviseerde de kinderrechter om Eltje tot haar eenentwintigste in een dienst te plaatsen. Het verzoek tot machtiging voor verlenging van de plaatsing met één maand vermeldde ook dat het vanwege de komst van de kermis (die begin mei in Groningen zou plaatsvinden) niet gewenst was dat Eltje eerder vrij zou komen. Het jaar daarop zou Eltje in maart meerderjarig worden, maar toch verlengde de kinderrechter de ondertoezichtstelling.

Eind oktober bezocht de vriend van Eltje de kinderrechter en vroeg hij

hem of Eltje naailerares bij de modevakschool mocht worden. Ze zou dan meer kunnen verdienen en ze hadden trouwplannen. De kinderrechter besprak dit met de gezinsvoogdes en tekende in zijn dossier aan dat zij erop tegen was. Verder belde hij met mejuffrouw Prins van de politie om inlichtingen te vragen. Van haar kreeg hij te horen dat de modevakschool colportrices in dienst had om naaicursussen te verkopen en die cursussen dan in verschillende plaatsen in de provincie te geven. Hij schreef een kort maar vriendelijk briefje aan de jongeman, waarin hij meldde geen toestemming te verlenen aan Eltje voor het veranderen van werkkring. Zo bleef Eltje nog vijf maanden onder het regime van de ondertoezichtstelling.

Beschouwing over casus 2

In deze casus beschikte de kinderrechter over een zeer actieve en ervaren gezinsvoogdes, die werkzaam was binnen de stad Groningen. De kinderrechter had veel contact met de gezinsvoogdes en zij kreeg extra ondersteuning van de Vereniging voor Gezinsvoogden. Deze vereniging, die mede door de inspanningen van de kinderrechter was opgericht, bood nu enige verlichting van zijn werkzaamheden. Op initiatief en advies van de gezinsvoogdes beëindigde hij de eerste uithuisplaatsing voortijdig. Een voortijdige beëindiging zonder vervolgsituatie gebeurde niet vaak, wat het besluit van de kinderrechter in dit geval bijzonder maakte. Bij wisseling van gezinsvoogden vroeg de kinderrechter gewoonlijk aan de scheidende gezinsvoogd of -voogdes een aanbeveling voor een vervanger te doen. Ditmaal verwees de gezinsvoogdes direct naar de Vereniging voor Gezinsvoogden. De regels rondom de uitvoering van de ondertoezichtstelling vroegen veel administratief werk van de kinderrechter. Hij moest zelf een plaats zoeken in een tehuis, een machtiging voor uithuisplaatsing aanvragen bij het ministerie van Justitie, en de plaatsing administratief afwickelen. In de eerste beschikking tot uithuisplaatsing vermeldde de kinderrechter uitvoerig alle informatie die de aanleiding vormde voor de uithuisplaatsing. Dat was ook het geval bij de tweede beschikking tot uithuisplaatsing en bij de verlenging van die uithuisplaatsing. Deze zorgvuldigheid – die waarschijnlijk beschouwd kan worden als teken van grote betrokkenheid en de wens om volledig te zijn – zou later verdwijnen en plaatsmaken voor een standaardformulering. Ook het aanvragen door de kinderrechter van een machtiging voor uithuisplaatsing bij het ministerie van Justitie ging aanvankelijk via een formele brief, waarvan een afschrift in het dossier werd bewaard. Een aantal jaren later werden deze afschriften niet meer apart in de dossiers opgenomen. Soms boden Eltje en haar moeder weerstand tegen de maatregel, maar kon de

kinderrechter hen toch bewegen om afspraken na te komen. Aan de andere kant wijzen de brieven van Eltje aan de kinderrechter erop dat zij zijn gezag erkende. De keuzes van de kinderrechter weerspiegelden de normen die hij van belang achtte. Zo gaf hij Eltje geen toestemming haar baan als dienstmeisje op te zeggen. Ook uit andere dossiers blijkt dat deze kinderrechter voor meisjes veel heil zag in een functie als dienstmeisje. Het betekende dat de meisjes niet thuis hoefden te wonen en in een gezin kwamen waar hij vond dat ze, moreel en economisch, beter af waren dan in hun eigen gezin. Het feit dat de kinderrechter het verzoek weigerde om Eltje als naailerares aan de slag te laten gaan, was mogelijk ook vanwege de gevaren die het met zich meebracht om als vrouw alleen te reizen. De casus geeft aan welke balans de kinderrechter hield tussen adviezen van de gezinsvoogdes en zijn eigen inzichten.

Casus 3. Maria (1927-1929)⁵⁶

In 1927 diende de Voogdijraad een verzoek in tot ondertoezichtstelling van de 17-jarige Maria. Dit verzoek ging vergezeld van een rapport van de politie. Maria gedroeg zich al geruime tijd slecht. Ze kwam zeer laat thuis, terwijl haar ouders niet wisten waar zij was. Het was aannemelijk dat ze in gezelschap was van heren en ook intiem met hen omging. "Zij pleegt zich te poederen en te verven, draagt oorbellen, terwijl zij zich ook op andere wijzen opsiert." Zij was ontslagen uit haar baan in een café wegens onzedelijk gedrag, aldus het verzoek. De ouders hadden volgens de Voogdijraad niet de minste invloed op het meisje, waardoor zij in haar slechte levenswijze verviel. In het verzoek van de Voogdijraad werd vader een zenuwpatiënt genoemd. In het politierapport stond dat hij zodanig invalide was dat hij al jaren niets kon doen. Hij kon ook zijn gezag niet laten gelden, omdat hij vaak opgenomen was. Moeder werd omschreven als een goedige vrouw, die wat strenger voor haar kinderen zou mogen zijn.

Voor de zitting werden ooms en tantes van vaderszijde en van moederszijde opgeroepen. Daarnaast werden vijf getuigen vermeld. Genoemd werden de ambtenaar voor de kindervetten, een caféhouder, een stratenmaker, een vrouw van wie geen beroep werd vermeld en de directrice van het Doorgangshuis in Groningen. De kinderrechter schreef niets op over de familieleden of de getuigen, maar wel wat moeder meedeelde. Op de zitting vertelde moeder dat Maria in ondertrouw was gegaan en spoedig zou huwen. Daarop trok de Voogdijraad het verzoek in.

Twee maanden later, in augustus 1927, volgde er een nieuw verzoek. De aanstaande echtgenoot had het meisje in de steek gelaten en zij gedroeg zich weer even slecht als voorheen. Er volgde echter geen zitting binnen de te verwachten termijn. Uit de brief van de secretaris van de Voogdijraad van drie maanden later bleek dat de zaak was aangehouden. De secretaris liet de kinderrechter weten dat het meisje zwanger was en nu in het moederhuis van het Leger des Heils in Rotterdam verbleef. Zij zou daar blijven tot na haar bevalling, waarna een betrekking voor haar zou worden gezocht. De Voogdijraad vond het wenselijk dat de hulpverlening ondersteund werd door een gezinsvoogd en had hiertoe de directrice van het moederhuis bereid gevonden. Een week na deze brief volgde de zitting en de beschikking tot onder-toezichtstelling met de benoeming van de directrice als gezinsvoogdes. De plaatsing bleef op vrijwillige basis; er kwam geen beschikking tot uithuisplaatsing.

In januari 1928 beviel Maria van een dochter. Haar gedrag was goed, haar werk was netjes, aldus het rapport van de gezinsvoogdes. Enkele maanden later schreef zij in een brief aan de kinderrechter: "Het meisje was soms erg brutaal en haast nooit in een dankbare stemming, zij weet echter dat zij onder toezicht staat en [is] daarom nog al wat kalm."

Maria had door bemiddeling van de gezinsvoogdes werk gevonden in het kindertehuis en bleef op die manier dicht bij haar kindje. Moeder en dochter kregen wat kleding mee, "zodat zij er beiden netjes uitzagen".

Twee maanden later schreef de gezinsvoogdes dat Maria van baan was gewisseld en daar inmiddels ook was ontslagen. Ze was brutaal en vertelde leugens. De gezinsvoogdes stelde voor haar terug te laten gaan naar Groningen en daar een gezinsvoogdes aan te stellen.

Toen de gezinsvoogdes na twee weken nog geen antwoord van de kinderrechter had gekregen, schreef zij opnieuw. Maria had zich misdragen. Ze had tegen het goedvinden van de gezinsvoogdes omgang met een jongen en was weggelopen. Ze had haar dochter meegenomen uit het kindertehuis, maar was te laat gekomen voor de trein naar Groningen. Met grote moeite hadden medewerkers van het moederhuis Maria opgehaald, zodat ze de nacht in het moederhuis kon doorbrengen. De volgende dag was ze het huis uit geslopen en naar haar moeder in Groningen

gegaan. Ze moest echter nog verpleeggeld aan het kindertehuis betalen. De gezinsvoogdes schreef dat Maria haar had verteld dat haar moeder haar een brief had geschreven dat ze niet onder toezicht stond en dat niemand iets over haar te zeggen had. Nu Maria al in Groningen was, wilde de gezinsvoogdes ontheven worden.

Nu was het aan de kinderrechter om zo snel mogelijk een andere gezinsvoogdes te vinden. Hij schreef naar zuster Staal van het Leger des Heils in Groningen en vroeg haar hulp. Om haar alle informatie over de zaak te geven, stuurde hij een eigen verslag mee ter inzage. Zij retourneerde dat verslag en schreef dat het moeilijk zou worden iets te vinden nu Maria geen goed getuigenschrift had en slecht bekend stond in Groningen. De kinderrechter schreef nogmaals aan de Rotterdamse gezinsvoogdes om inlichtingen over Maria te vragen. Zij dacht dat als Maria aan zichzelf werd overgelaten, zij het verkeerde pad op zou gaan.

De kinderrechter maakte op de brief van de gezinsvoogdes een aantekening van een overleg met de Groningse zuster van het Leger des Heils. Vader was nog steeds ziek, moeder was slap, het verblijf in het tehuis in Rotterdam had niet geholpen en Maria wilde met haar vriend in Rotterdam op een kamer wonen. Blijkbaar had zuster Staal met de gezinsleden gesproken en hielp zij de kinderrechter met zijn beeldvorming over Maria. De kinderrechter vroeg ook schriftelijk inlichtingen bij de politie over het gezin van Maria. De ouders stonden volgens de politiefunctionaris goed bekend en over de kinderen waren hem geen klachten bekend. Volgens moeder paste Maria sinds haar terugkeer in het gezin goed op. Ruim een maand lang verzamelde de kinderrechter bij diverse mensen informatie, zodat hij bij de jaarlijkse zitting een goed beeld had van Maria's situatie. In november verlengde hij de ondertoezichtstelling en wees de Groningse zuster van het Leger des Heils aan als gezinsvoogdes. De nieuwe gezinsvoogdes schreef in december aan de kinderrechter dat Maria's ouders niet tevreden over haar waren. Ze was brutaal, onverschillig en onhandelbaar. De ouders konden niet verder met haar. De gezinsvoogdes stelde de ouders voor om Maria in een dienst voor dag en nacht te plaatsen. Dat vonden zij goed, maar Maria wilde niet dat haar kindje in een kosthuis werd geplaatst. Daarop vroeg de gezinsvoogdes aan de kinderrechter om met Maria te praten.

In februari 1929, na het onderhoud met de kinderrechter, stemde Maria

in met de plaatsing van haar kindje. De gezinsvoogdes had het Burgerlijk Ambestuur ter overweging gegeven de kosten hiervan te betalen. Maria kon echter nog niet aan het werk omdat ze ziek was geworden. Intussen werd haar dochtertje voorlopig opgenomen in het Doorgangshuis in Groningen. Twee maanden later was Maria nog steeds ziek, maar haar gedrag was wel beter geworden. Na nog eens twee maanden schreef de gezinsvoogdes dat Maria in het huwelijk was getreden en met haar echtgenoot naar Amsterdam was vertrokken. "Zij was zeer brutaal in haar optreden en zei blij te wezen dat zij nu getrouwd was en van alles af te wezen." Haar kindje bleef voorlopig in het Doorgangshuis. Door haar huwelijk was Maria meerderjarig geworden, waardoor de ondertoezichtstelling eindigde.

Beschouwing over casus 3

Het oproepen van de vier familieleden was wettelijk verplicht, het oproepen van getuigen was naar keuze van de kinderrechter. Er waren twee opmerkelijke getuigen: de ambtenaar voor de kindervetten en de directrice van het Doorgangshuis. Er was in het dossier geen vermelding van voorafgaande hulpverlening of onderzoek door anderen dan de Voogdijraad en de politie. Gezien de mogelijkheid dat de Voogdijraad voor een onderzoek een beroep mocht doen op de ambtenaar voor de kindervetten, is dat een aannemelijk scenario. Bovendien waren de kinderrechter en de ambtenaar voor de kindervetten goed bekend met elkaar. De betrokkenheid van de directrice van het Doorgangshuis is wat moeilijker te verklaren. In het Doorgangshuis werden vaker zwan- gere minderjarigen opgenomen; mogelijk is dit een overweging van de Voogdijraad geweest.

De kinderrechter lette op de doorlooptijd van een verzoek. Het aanhouden van het tweede verzoek tot ondertoezichtstelling had waarschijnlijk te maken met het in gang zetten van vrijwillige hulpverlening bij de zwangerschap. Het duurde enkele maanden voordat de zaak nogmaals ter zitting kwam en er een definitief besluit werd genomen.

De plaatsing van Maria in het moederhuis in Rotterdam was vrijwillig; er was geen beschikking tot uithuisplaatsing van de kinderrechter. Zij mocht daar dus weggaan. Juist om die reden zal de Voogdijraad hebben gekozen voor een ondertoezichtstelling. De benoeming van een gezinsvoogd buiten het arrondissement veronderstelt een bewuste keuze van de Voogdijraad alsook een overeenstemming tussen Voogdijraad en kinder- rechter over deze benoeming. Het is aannemelijk dat de directrice van het moederhuis begreep wat de functie van gezinsvoogdes inhield.

De kinderrechter wist zelf snel een kundige nieuwe gezinsvoogdes te vinden. Verder stak hij veel tijd en energie in het verzamelen van informatie om richting te kunnen geven aan de hulpverlening in deze casus. De ondertoezichtstelling eindigde door een huwelijk, waarvan zowel de kinderrechter als de gezinsvoogdes niet op de hoogte waren gebracht. Dit was een probleem waar alle kinderrechters in deze tijd mee te maken hadden. Trouwen was voor de onder toezicht gestelde minderjarige een mogelijkheid om de maatregel te laten eindigen, omdat men door het huwelijk meerderjarig werd. Later zou dit door een aanpassing in de wet worden voorkomen. Het lukte de kinderrechter om de onverwachte wending in de casus op te vangen; de voortijdige beëindiging van de ondertoezichtstelling kon hij niet voorkomen.

Casus 4. Tjeerd (1927-1931)⁵⁷

De 15-jarige Tjeerd uit Warfhuizen had in 1927 een half jaar tuchtschoolstraf uitgezeten wegens het plegen van ontuchtige handelingen met andere minderjarigen. Enkele maanden na zijn thuiskomst deed de Voogdijraad een verzoek tot zijn ondertoezichtstelling, omdat de opvoeding thuis te wensen over zou laten.

De informatie voor de kinderrechter bestond alleen uit de tekst van het verzoek zelf. Nu had de kinderrechter deze zaak al strafrechtelijk behandeld, dus herhaling van alle gegevens was niet noodzakelijk. Volgens het verzoek van de Voogdijraad verwende moeder de knaap schromelijk, kon zij geen kwaad van hem horen en liet zij hem geheel vrij. Daardoor zwierf hij vaak zonder toezicht bij de weg. Het was nodig de minderjarige onder de leiding te brengen van iemand die een "algemeen opvoedende kracht" op hem kon uitoefenen en "die speciaal geschikt [zou zijn] om hem te leren zijn zedelijk leven binnen normale grenzen te houden".

Op de zitting waarin het verzoek tot ondertoezichtstelling werd behandeld, hoorde de kinderrechter twee familieleden van vaderszijde en twee van moederszijde. Dat was wettelijk verplicht en daarom specificeerde het verzoek van de Voogdijraad vier ooms. De familieleden dienden, net als de ouders, in te stemmen met de maatregel. Eén oom had een schriftelijke verklaring met toestemming voor de ondertoezichtstelling ingeleverd.

De beroepen van de ooms waren tuinier, koemelker en dagloner.

Verder kon de Voogdijraad getuigen opgeven. In dit geval ging het om een molenaar, een rijksveldwachter en een gemeenteveldwachter. De kinderrechter tekende aan dat moeder zei niet voldoende toezicht op

de jongen te hebben en geen bezwaar te hebben tegen de ondertoezichtstelling. Een van de veldwachters meldde de kinderrechter dat hem na onderzoek was gebleken dat de moeder de jongen niet voldoende leiding kon geven.

De kinderrechter had veel mensen op de zitting, namelijk de minderjarige en zijn ouders, drie familieleden, drie getuigen, de secretaris van de Voogdijraad en de toekomstige gezinsvoogd. De kinderrechter benoemde het hoofd van de school van Tjeerd tot gezinsvoogd.

“De ontvangst van uw schrijven heeft me doen gevoelen dat ik schandelijk in gebreken ben gebleven, te voldoen aan het vervullen van één der plichten, die het gezinsvoogdijschap met zich mee brengt.” Zo excuseerde de gezinsvoogd zich in 1928 voor het uitblijven van rapportage aan de kinderrechter, nadat deze hem hierover had geschreven. Het jaar was voorbij en de kinderrechter had informatie nodig om te bepalen of de ondertoezichtstelling verlengd moest worden. De gezinsvoogd had contact met moeder onderhouden. Als het donker werd was de jongen van de straat, in de winter was hij geregeld ter catechisatie gegaan en hij kwam regelmatig in de kerk. Wel was hij bijna voortdurend werkloos, omdat er in het landarbeidersvak voor een jongen van zijn leeftijd geen geregeld werk was. De gezinsvoogd had geprobeerd om hem bij een ambachtsman in het dorp te plaatsen, maar niemand kon hem gebruiken. “Het lijkt mij tenslotte zeer gewenst, dat de voogdij bestendig blijft, aangezien de wetenschap dat er toezicht is, gunstig werkt bij zwakke karakters als deze.” De kinderrechter schreef in zijn beschikking dat de omstandigheden niet veranderd waren en in april verlengde hij de ondertoezichtstelling. In september schreef de gezinsvoogd een positief rapport over Tjeerd. Hij was echter vaak werkloos en ook de gezinsvoogd was het niet gelukt om hem aan werk te helpen.

In april 1929 schreef de kinderrechter opnieuw aan de gezinsvoogd, die onmiddellijk antwoordde. De pupil gedroeg zich goed, maar als de kinderrechter de ondertoezichtstelling wilde verlengen zou hij graag de gezinsvoogdij voortzetten. “Ik maak van deze gelegenheid gebruik U Edelachtbare mede te delen dat ik zeer tot mijn spijt, wegens het ontbreken van reisgelegenheid op de bepaalde uren, steeds verhinderd ben, de

vergaderingen van de vereniging der gezinsvoogden bij te wonen."

Een half jaar later kwam een reclasseringsbeambte met de kinderrechter praten over Tjeerd. Tjeerd was gearresteerd wegens openbare dronkenschap en moest terechtstaan voor het kantongerecht in Onderdendam. Volgens het verslag van de beambte zegde de kinderrechter toe, nu hij kennis had genomen van deze strafzaak, dat hij de ondertoezichtstelling zou verlengen. Dit was aanleiding voor de beambte om geen voorwaardelijke veroordeling te adviseren, want toezicht was er al. Er kon daarom worden volstaan met een geldboete.

De kinderrechter stelde de gezinsvoogd op de hoogte. De gezinsvoogd schreef terug en vertelde het voorval zoals hij dat had beleefd. Hoewel er gewoonlijk niets bijzonders te melden viel, was er nu iets gebeurd waardoor hij onaangenaam was getroffen. Hij had bezoek gekregen van een ambtenaar van de reclassering die vertelde dat Tjeerd was geverbaliseerd wegens openbare dronkenschap. Daar hadden Tjeerd en zijn familie niets over gezegd. Hij kon Tjeerd daarover ernstig onderhouden, omdat die bij hem op de avondschool zat. Tjeerd deed het voorkomen dat hij door zijn vriend was misleid. Hij toonde berouw en beloofde het niet weer te doen. De gezinsvoogd voegde eraan toe dat hij voelde dat hij tekort was geschooten door dit niet meteen te rapporteren.

In november kreeg de kinderrechter een afschrift van een rapport over Tjeerd van het Geneeskundig Consultatiebureau voor Drankzuchtigen te Groningen,⁵⁸ opgesteld ten behoeve van het Openbaar Ministerie bij de kantongerechten in het arrondissement Groningen. In het rapport stond dat drankmisbruik in het gezin niet voorkwam en dat Tjeerd ook geen geregeld cafébezoeker was. Over het gebeurde vertelde Tjeerd dat hij op verzoek van zijn werkgever was meegegaan om een bok hooi te halen. Samen met een andere arbeider was hij in een café beland en iemand had iets in zijn glas gedaan, waardoor hij beneveld was geraakt. De rapporteur van het Consultatiebureau noemde het een welbekende uitvlucht.

De kinderrechter verlengde in het voorjaar van 1930 de ondertoezichtstelling en de gezinsvoogd bracht in de zomer een positief rapport uit. Ditmaal geen brief, maar een formulier dat speciaal hiervoor was ontworpen. Kort voor de volgende zitting in 1931 schreef de gezinsvoogd dat hij niet kon komen, omdat hij de hele dag aan het stembureau was verbonden.

Ook schreef hij: "Het gedrag van Tjeerd is van dien aard, dat hij mij aanleiding geeft u voor te stellen voorlopig bij wijze van proef de gezinsvoogdij op te heffen." Na vier jaar vond ook de kinderrechter het genoeg en eindigde de ondertoezichtstelling.

Beschouwing over casus 4

De kinderrechter had alleen het verzoek tot ondertoezichtstelling, ditmaal dus zonder een rapport. Maar aangezien Tjeerd al eerder veroordeeld was geweest, had de kinderrechter al veel informatie. Dit betrof een observatie in het tehuis van Pro Juventute en een rapport van de tuchtschool in Nijmegen. Mogelijk maakte dus de casuïstische kennis van de kinderrechter meer informatie in het dossier van de ondertoezichtstelling overbodig. De volgende stap was het oproepen van personen voor de zitting. Hij gebruikte zijn wettelijke opties door naast de verplichte oproep van vier familieleden ook drie getuigen op te roepen, mogelijk omdat de minderjarige van buiten de stad Groningen kwam en hij voldoende informatie wilde verzamelen.

De kinderrechter spoorde de aangestelde gezinsvoogd aan om hem op de hoogte te houden van de voortgang van zijn pupil, om zo de zorgvuldigheid te waarborgen. De gezinsvoogd was namelijk niet bijzonder actief en de kinderrechter moest hem herhaaldelijk vragen om een verslag. Het contact met de kinderrechter buiten de rapportages was gering. De gezinsvoogd bezocht de zittingen niet en ook niet de bijeenkomsten van de Vereniging voor Gezinsvoogden, hoewel de kinderrechter dit had geadviseerd. Ook verzuimde hij de kinderrechter direct op de hoogte te stellen van een overtreding van Tjeerd. In deze casus was de kinderrechter zelf actief in het verzamelen van informatie om zijn koers in de zaak te bepalen.

De samenwerking van de kinderrechter met het Geneeskundig Consultatiebureau voor Drankzuchtigen komt in deze casus naar voren. De reclasseringsbeambte van het Consultatiebureau overlegde met de kinderrechter en kwam zo tot een bijstelling van het advies aan de officier van justitie. Voor de kinderrechter was het bureau belangrijk voor de hulpverlening bij drankmisbruik en de extra informatie.

2.6 Conclusie

De functie van kinderrechter had een moeilijke start. De aanstelling van kinderrechters begon met een waarschuwing dat er nagenoeg geen overheidsbudget voor beschikbaar was. Bovendien stonden de meeste rechters niet te trappelen om aan de slag te gaan; het nieuwe beroep had geen grote aantrekkingskracht. Toch was een klein aantal kinderrechters juist zeer bevlogen. De aangestelde kinderrechters namen bovendien onmiddellijk het

initiatief om door middel van een landelijke vereniging hun nieuwe beroep verder tot ontwikkeling te brengen.

Ook de arrondissementsrechtbank in Groningen worstelde met het extra takenpakket dat met hetzelfde aantal rechters toch vervuld moest worden. Naar aanleiding van een vacature solliciteerde jhr. W.W. Feith. Hij had interesse in kinderkzaken en bracht het werk voor de ondertoezichtstelling in Groningen, ruim twee jaar na aanvang, op gang. In zijn taakopvatting paste Feith in de groep van vooraanstaande kinderrechters zoals G.T.J. de Jong en H. de Bie. Feith was actief betrokken bij Pro Juventute Groningen en ondersteunde de nieuw opgerichte Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen.

Het handelen van de kinderrechter in de praktijk van de Groningse arrondissementsrechtbank kreeg vorm in de uitvoering van wettelijke taken (wat hij moest doen), wettelijke opties (wat hij mocht doen) en professionele ruimte (wat hij kon doen). De kinderrechter was de spil van de ondertoezichtstelling, van wie alle betrokken partijen afhankelijk waren. De Voogdijraad had al ervaring met het opstellen van rapporten en de samenwerking met rechters. Korte lijnen tussen Feith en de Voogdijraad konden afstemming van taken faciliteren. De politie deed onderzoek op verzoek van de Voogdijraad en was daarmee een belangrijke indirecte bron van informatie voor de kinderrechter. De ambtenaar voor de kinderrechten, die vooral druk was met onderzoeksopdrachten van Pro Juventute ten behoeve van de officier van justitie, mocht ook opdrachten uitvoeren voor de Voogdijraad en de kinderrechter. Ongenoegen tussen Pro Juventute en de Voogdijraad over het geven van opdrachten aan deze ambtenaar vroeg om een behoedzaam optreden door de kinderrechter. De officier van justitie behoorde tot de interne organisatie. Hij was eiser in kinderrechtszaken en hij was betrokken bij de zitting in de civiele kamer. Daarmee vertoonde de procedure van de civielrechtelijke ondertoezichtstelling trekken van het kinderrechtsrecht.

Tegenover de minderjarige en zijn of haar ouders of verzorgers, de justitiabelen, had de kinderrechter de taak om hun recht te doen. Feith deed dat bijvoorbeeld door brieven van uit huis geplaatste minderjarigen te beantwoorden. Een persoonlijk gesprek met minderjarigen op de rechtbank was een wettelijke optie waarbij Feith duidelijk maakte wat hij van de minderjarige verwachtte en waarbij hij hoopte dat de minderjarige zich hiernaar zou schikken. Een optie die de kinderrechter toeliet, was de uithuisplaatsing zonder beschikking. Eltje (casus 2) werd in overleg met haar

moeder door de gezinsvoogdes in een kosthuis geplaatst. Een beschikking was in deze situatie niet nodig, omdat moeder ermee instemde. Ook de plaatsing van Maria (casus 3) in het moederhuis in Rotterdam was vrijwillig, zodat daarvoor geen beschikking werd gemaakt.

In de visie van de Groningse kinderrechter telde het functioneren van het hele gezin, waarmee hij stelling nam tegen hen die vonden dat de ondertoezichtstelling voor niet meer dan één kind moest gelden. Geschikt werk voor een meisje was een dienstje en geen fabriekswerk. Dit sloot aan bij de aandacht voor en bescherming van vrouwen en meisjes. Terughoudende toepassing van de uithuisplaatsing was een doel, omdat de ondertoezichtstelling zich moest onderscheiden van ontzetting en ontheffing. Binnen zijn professionele ruimte kon de kinderrechter keuzes maken die zijn opvattingen weerspiegelden.

Tot de wettelijke taken van de kinderrechter hoorde het aanstellen en begeleiden van vrijwillige gezinsvoogden. Zijn taakopvatting was om de gezinsvoogd zoveel mogelijk zelf de koers te laten kiezen. Zo stemde de kinderrechter in met het verzoek van de gezinsvoogd om de kleine Japie (casus 1) uit huis te plaatsen. De gezinsvoogdes van Eltje (casus 2) vroeg juist om de uithuisplaatsing op te heffen. Een gezinsvoogd was bij voorkeur iemand in de omgeving van het kind; bijvoorbeeld schoolhoofden (casus 1 en 4) bleken daarvoor geschikt. Bij de ondertoezichtstelling van meisjes werden veelal vrouwen gevraagd als gezinsvoogdes. Dat de kinderrechter op tijd verslag kreeg van de gezinsvoogden was niet vanzelfsprekend, zoals de casus (4) van Tjeerd laat zien. De kinderrechter moest veel zelf doen en ontdekken. In het volgende tijdvak zou de ruimte hiervoor beperkt worden door de toename van het aantal ondertoezichtstellingen en een krappere budget.

Eindnoten

- 1 Doek (1972) 99.
- 2 Duijvendak & De Vries (2003) 120.
- 3 Ibid., 578.
- 4 Ibid., 577.
- 5 Dimmendaal & Histodata (1990) 41.
- 6 Op aandringen van de hoofdinspecteur van politie maakte de directrice van het Doorgangshuis plaatsen vrij voor meisjes voor wie de gemeente tijdelijk onderdak zocht, zoals ongehuwde moeders en meisjes in voorlopige hechtenis of meisjes op 'doortocht'. Deze plaatsingsruimte ging het Passantenhuis heten. Wat het bestuur van Pro Juventute eigenlijk al langer wilde, werd nu gerealiseerd: plaatsen voor meisjes (Groninger Archieven, toegangsnummer 1528, Vereniging Doorgangshuis (1), 1865-1980, inleiding op het archief).
- 7 Dit was een particuliere liefdadigheidsinstelling. Dankzij de overheidssubsidie voor voogdijkinderen die vanaf 1913 werd verstrekt kon het tehuis de financiële moeilijkheden overwinnen (Groninger Archieven, toegangsnummer 1412, Gesticht voor Pleegzusters en Toevluchtsoord voor Meisjes, 1845-1961, inleiding op het archief).
- 8 Van der Kroef (1995) 46, 47.
- 9 De Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming werd in 1899 opgericht met als doel de toestand van de verwaarloosde jeugd in Nederland te verbeteren. De Bond wilde onder meer tussenpersoon zijn voor alle personen en instellingen die de belangen van verwaarloosde kinderen wensten te behartigen. Verder zocht de Bond samenwerking met de staat, provinciën en gemeenten om desgevraagd advies te geven over alles wat de belangen van verwaarloosde kinderen kon dienen.
- 10 Wiersma had samen met G. Heymans, hoogleraar psychologie, gewerkt aan een karaktertypologie. Dit was een van de bronnen op grond waarvan J. Klootsema verschillende typen gestichtsjongens onderscheidde, om zijn observaties een wetenschappelijk grondslag te geven (Delicat (2001) 42).
- 11 *Nieuwsblad van het Noorden*, 19-3-1937.
- 12 Buruma (2016) 12, 13.
- 13 Bruning (2001) 80.
- 14 De Bie (1927) 92.
- 15 Mr. H. de Bie was van 1914 tot 1917 werkzaam als rechter bij de arrondissementsrechtbank te Winschoten (Kampman (1988) 81).
- 16 Een jaar na invoering van de ondertoezichtstelling nam De Jongh een besluit over een conflict tussen een ouder en een gezinsvoogd. De gezinsvoogd liet het kind elders dan bij de moeder-voogdes verblijven zonder een beschikking tot uithuisplaatsing. De kinderrechter stond achter het besluit van de gezinsvoogd en verleende het kind verlof om buiten de ouderlijke woning verblijf te houden. In hoger beroep bevestigde het Hof deze beschikking. Bij de wetswijziging van 1948 zou deze optie niet meer mogelijk zijn (Doek (1972) 81).
- 17 Van Boven & Brood (2011) 80; Overwater (1949) 42.
- 18 De Bie (1930) 96.
- 19 Orgaan van Het verbond van verenigingen van Pro Juventute en Het Nederlandsch Genootschap tot zedelijke verbetering van gevangenen.
- 20 In de periode 1914-1917 werkzaam als rechter bij de arrondissementsrechtbank te Winschoten.
- 21 Van 1929-1933 president van de arrondissementsrechtbank te Winschoten.
- 22 Tegelijkertijd met de functie kinderrechter trad nog een nieuwe rechterlijke functie in werking: de politierechter. Net als de kinderrechter was dit een enkelvoudige kamer (dus een alleensprekende rechter) die bij de arrondissementsrechtbank eenvoudige strafzaken behandelde.
- 23 Adriaanse (1998) 14.
- 24 Ibid., 25.
- 25 *Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp en kinderbescherming: Orgaan van de Nederlandsche Vereeniging voor armwezen en wel-dadigheid*. Jaargang 1922-1942, 2591.
- 26 Ibid., jaargang 1923, 34 e.v.
- 27 Prins (1955) 175.
- 28 Lignac (1951) 107, 108.
- 29 Tussen de Voogdijraad en de politie was er al een werkelijkheid naar aanleiding van de maatregelen ontzetting en ontheffing. Het werk voor de ondertoezichtstelling bouwde hierop voort. Toezicht was een belangrijke pijler bij het handhaven van de openbare orde. De politie hield toezicht op het

- uitgaansleven. Een publicatie over vier eeuwen gemeentepolitie in Groningen vertelt over de zogenaamde 'pantoffel-parade'. Deze voltrok zich op zaterdag- en zondagmiddag en soms ook op de woensdagavond. Op de Vischmarkt en de Herenstraat liepen jongens en meisjes van ongeveer zestien tot twintig jaar heen en weer. De jongelui mochten niet blijven staan en het was de taak van twee agenten die voor dit werk werden ingezet om hierop toezicht te houden. Agenten hielden toezicht op de schouwburg voor het ordelijk aan- en afrijden van auto's en om te voorkomen dat rijwielen tegen het gebouw werden geplaatst. Op schooldagen hielden agenten toezicht op openbare kleuterscholen om kleuters behulpzaam te zijn bij het in- en uitgaan van het schoolgebouw. Het toezicht was er ook voor de opbouw en de duur van de kermis (Van de Leur, Walters & Zwerver (1987) 26).
- 30 Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1928, p. 3.
- 31 Van de Leur, Walters & Zwerver (1987) 31.
- 32 De ambtenaar voor de kindervetten werd betaald door Pro Juventute en vanuit een subsidie van de overheid.
- 33 Groninger Archieven, toegangsnummer 125, Archief Voogdijraad Groningen 1905 1952, archiefstuknr. 40, Jaarverslagen 1905/1906 tot en met 1940.
- 34 *Maandblad voor berechting en reclasering van volwassenen en kinderen* (1925) 148.
- 35 Groninger Archieven, toegangsnummer 1529, Observatiehuis De Aaborg 1908-1988, archiefstuknr. 3, Notulenboek Pro Juventute 1919-1937, 152.
- 36 Verkaik (1996) 39.
- 37 *Nieuwsblad van het Noorden*, 30-11-1927.
- 38 Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), archiefstuk nr. 31, Algemeen huishoudelijk reglement van de Vereeniging van Gezinsvoogden in het arrondissement Groningen.
- 39 Clemens Schröner (1952) 106.
- 40 Groninger Archieven, toegangsnummer 883, Arrondissementsrechtbank Groningen 1838-1938, archiefstuknr. 7; Notulen van de vergadering van rechters, griffiers en officieren van justitie 1838-1950, 30 juni 1922.
- 41 W.G. Wiemann was van 1912 tot 1917 ingeschreven bij de Rechtbank te Winschoten als advocaat (Kampman (1988) 86).
- 42 Groninger Archieven, toegangsnummer 883, Arrondissementsrechtbank Groningen 1838-1938, archiefstuknr. 7; Notulen van de vergadering van rechters, griffiers en officieren van justitie 1838-1950, 5 maart 1922, ingekomen stukken. De zaken in de steekproef laten zien dat Wiemann niet optrad als plaatsvervangend kinderrechtter. In 1928 kreeg hij een benoeming als substituut-griffier.
- 43 Lijst van politie- en kinderrechtters (1923). *Maandblad voor berechting en reclasering van kinderen en volwassenen* (1923) 62. Hij had zijn functie bij Pro Juventute al beschikbaar gesteld.
- 44 Groninger Archieven, toegangsnummer 1529, Observatiehuis De Aaborg 1908-1988, archiefstuknr. 3, Notulenboek Pro Juventute 1919-1947, 149.
- 45 Willem Wolter Feith werd geboren te Vlaardingen op 9 maart 1889, als zoon van Rhijnvis Feith (geb. te Groningen, 24 januari 1851, overleden te Vlaardingen, 26 januari 1891) en Abelia Albertine Stheeman (geb. te Scheemda, 18 februari 1851, overleden te 's Gravenhage, 21 september 1936). Vader Feith was van beroep controleur der Directe Belastingen en vestigde zich met zijn gezin op 27 oktober 1886 te Vlaardingen, komende vanuit Dokkum. Na zijn overlijden verhuisde zijn weduwe met hun kinderen op 27 april 1891 naar Groningen. Bij Koninklijk Besluit van 5 juni 1905 werd aan Willem Wolter Feith en diens afstammelingen het predicaat van jonkheer en jonkvrouwe verleend. In 1914 promoveerde hij in de rechtswetenschap aan de Universiteit van Groningen. Hij overleed op 19 oktober 1973 te Amsterdam.
- 46 Groninger Archieven, toegangsnummer 883, Arrondissementsrechtbank Groningen 1838-1938, archiefstuknr. 7. Hij was op 21 november 1924 benoemd tot rechter in het arrondissement Groningen. Notulen van de vergadering van rechters, griffiers en officieren van justitie 1838-1950, 19 maart 1925. Bij aanvang van zijn tweede termijn als kinderrechtter werden vier kinderrechtter-plaatsvervaarders benoemd.
- 47 Clemens Schröner (1952) 25.

- 48 Groninger Archieven, toegangsnummer 1529, Observatiehuis De Aaborg 1908-1988, archiefstuk 3, Notulenboek Pro Juventute 1919-1937, 200.
- 49 Nog voordat jhr. mr. W.W. Feith was benoemd tot rechter in Groningen, was zijn oudere broer, mr. H.O. Feith benoemd tot kinderrechter in 's Gravenhage (*Maandblad voor Berechting en Reclassering van volwassenen en kinderen*, 1923). In 1923 bracht deze Haagse kinderrechter een bezoek aan het Observatiehuis (Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1923, 13).
- 50 Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1928, 4.
- 51 Pro Juventute Groningen, jaarverslag over 1929/1930, 8, 9.
- 52 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Archief arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1922-1995, jaar 1929, rolnummer 551.
- 53 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 274, 275.
- 54 Van Hamel, (1924) 218.
- 55 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Archief arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1922-1995, jaar 1927, rolnummer 539.
- 56 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Archief arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1922-1995, jaar 1927, rolnummer 466.
- 57 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Archief arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1922-1995, jaar 1927, rolnummer 185.
- 58 Het Geneeskundig Consultatiebureau voor Drankzuchtigen bestond van 1918 tot en met 1948 in Groningen (jaarverslagen in de bibliotheek van de Groninger Archieven van 1923 tot en met 1948 en subsidie van het gemeentebestuur Groningen van 1918-1922, toegangsnummer 1841, archiefstuk 48). Zie ook Van der Stel (1995).

3

De uitbouw (1931-1940)

In 1930 keken kinderbeschermers terug op een kwarteeuw Kinderwetten.¹ Deze mijlpaal werd gevierd met allerlei festiviteiten en een jubileumboek.² Tijdens de landelijke herdenking in Den Haag sloot mevrouw E. Mees-Havelaar, voorzitter van Pro Juventute in Rotterdam, zich aan bij de jubelstemming toen zij in de Ridderzaal sprak over het belang van de gezinsvoogdij. Zij gaf toe dat de organisatie gebrekkig was, dat de toepassing van de wet in de verschillende arrondissementen zeer ongelijk was en dat het overal moeilijk was om geschikte gezinsvoogden te vinden. Echter, de “jongste loot aan de stam van de Kinderwetten [is] kerngezond en vol groeikracht,” zo meende zij.

Voor de ontwikkeling van de gezinsvoogdij waren goede kinderrechtters, goede gezinsvoogden en een goede organisatie nodig. Die organisatie moest volgens de spreekster overigens niet bij de kinderrechtter liggen, maar bij de Voogdijraad. De Voogdijraden moesten de aangewezen organen worden om leiding te geven aan de gezinsvoogdij. Aan het einde van de jaren twintig was de toon gezet voor een discussie die zich in de jaren dertig zou afspelen: was de kinderrechtter wel de meest aangewezen persoon om leiding te geven aan de gezinsvoogdij? En dat was niet de enige zorg voor de kinderrechtters.

De stijging van de aantallen ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen botste met de noodzaak tot bezuiniging op overheidsuitgaven, vanwege de economische crisis. De uitgaven voor de ondertoezichtstelling waren afhankelijk van de inzichten van de kinderrechtter. Kinderrechtters die veel heil zagen in de toepassing ervan veroorzaakten dus de grootste uitgaven.³

3.1 Ondersteunende voorzieningen

Landelijk gezien bestond hulpverlening aan kinderen voor het grootste gedeelte uit residentiële opvoeding. Het betrof onder meer tuchtscholen, rijksopvoedingsgestichten, observatiehuizen, tehuizen voor ongehuwde moeders, voor verstandelijk gehandicapten voor werkende jeugd, voor voogdijkinderen, voor regeringskinderen⁴ en voor onder toezicht gestelde kinderen. Op het gebied van opvoedingsmoeilijkheden ontstonden diverse lokale initiatieven zonder landelijk bereik, zoals pedologische instituten, medisch opvoedkundige bureaus (voorheen: consultatiebureaus voor moeilijke kinderen)⁵ en spreekuren voor kinderen bij psychiatrische klinieken.

De kinderrechter kon een beroep doen op instellingen, verenigingen en artsen. Een deel hiervan was direct betrokken bij gevallen van ondertoezichtstelling, een ander deel ontplooide nieuwe activiteiten waarvan het gezinsvoogdijwerk profiteerde.

In Groningen waren diverse instanties van betekenis voor de kinderrechter. Direct betrokken was het Observatiehuis van de vereniging Pro Juventute. In dit Observatiehuis voor jongens, dat Pro Juventute exploiteerde, werden onder toezicht gestelde- en uit huis geplaatste jongens opgenomen. De directeur en tevens ambtenaar voor de kindervetten, J. van der Zijl, werd in 1938 opgevolgd door J.H. Hoornweg, die eveneens beide functies bekleedde.⁶ Op 4 december 1940, toen Nederland bezet was, verhuisde de vereniging het Observatiehuis naar een nieuwbouwlocatie aan de Van Heemskerckstraat 54.⁷ Het kreeg de naam De Aaborg, verwijzend naar de rivier de Aa en naar de stichter van het Observatiehuis, prof. mr. J. Simon van der Aa. Voor enkele kinderen werd een beroep gedaan op de psychiatrisch-neurologische kliniek. Professor E.D. Wiersma (zie ook hoofdstuk 2) werd opgevolgd door professor W.M. van der Scheer als hoofd van deze kliniek. De kinderrechter overlegde soms rechtstreeks met hem.

Andere organisaties breidden hun werkzaamheden uit, waardoor zij op het gebied van de ondertoezichtstelling betekenis kregen. Binnen het Leger des Heils kwam het jeugdwerk en de hulpverlening aan vrouwen tot ontwikkeling. De organisatie opende in juli 1933 in Groningen de 'Toevlucht voor vrouwen en kinderen' (niet te verwarren met het Toevluchtsoord voor meisjes, zie 2.1).⁸ Ook kinderen onder toezicht werden er soms geplaatst. Eveneens stelde het Leger des Heils gezinsvoogden ter beschikking. Majoor T. Staal was als directrice van de Toevlucht het aanspreekpunt voor diverse organisaties zoals de Voogdijraad, de Armenraad en de kinderrechter. Bovendien trad zij zelf ook regelmatig op als gezinsvoogdes.

De Groningse afdeling van de Vereniging ter Behartiging van de Belangen van Jonge Meisjes breidde eveneens haar werkzaamheden uit. Eerder was zij al actief in het stationswerk (zie hoofdstuk 2) en in 1928 richtte de vereniging het Arnoldahuis op.⁹ Niet alleen de vereniging zelf had daarin haar huisvesting, er waren ook elf slaapkamers om meisjes tijdelijk te kunnen huisvesten. Het Arnoldahuis had een goede reputatie, want het werd regelmatig genoemd in de dossiers van de kinderrechter als een mogelijkheid om meisjes tijdelijk onder te brengen. Dezelfde vereniging stichtte in 1935 in Groningen een 'sterhuis'.¹⁰ In lijn met de doelstellingen van de vereniging waren sterhuizen bedoeld voor opvang van meisjes. Voor anderhalve gulden per week kon een meisje een slaapkamertje huren en kon zij gebruikmaken van de gezamenlijke huiskamer. Ook werden er in een sterhuis activiteiten voor de meisjes georganiseerd. Deze woonvorm was een welkome aanvulling op het hulpaanbod en kan worden beschouwd als een voorloper van de latere kamertrainingscentra.

3.2 De organisatie van de functie kinderrechter

De maatregel ondertoezichtstelling werd bedreigd door bezuinigingen die de toepassing ervan ernstig zouden beperken en in bepaalde gevallen zelfs onmogelijk maken. Kinderrechters kwamen daartegen in verweer. Daarnaast waren de uitvoering van de maatregel en de kwaliteit van het kinderrechterschap onderwerp van debat. De sectie van kinder- en politierechtspraak van de Vereniging voor Strafrechtspraak bood de gelegenheid voor enige uitwisseling van kennis, maar deze vereniging werd bij aanvang van de Duitse bezetting bedreigd in haar bestaan.

In 1931 had de minister van Justitie, J. Donner, een circulaire aan alle kinderrechters gestuurd, met daarin het vastgestelde bedrag waarover elke kinderrechter kon beschikken voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Het was een noodgreep, daar de kosten van de maatregel in de voorafgaande jaren alleen maar gestegen waren, vooral door de toename van het aantal uithuisplaatsingen.¹¹ Het budget voor 1932 zou met f 140.000,- gelijk blijven aan dat van 1931. Minister Donner deed verder de suggestie om gebruik te maken van gestichten die bereid waren om minderjarigen op te nemen onder het vastgestelde bedrag van f 1,75 per dag.

De commissie Welter,¹² die door de regering was ingesteld om te adviseren over bezuinigingen, stelde voor om de artikelen uit het Burgerlijk Wetboek betreffende de uithuisplaatsing, 373*m* en 373*n*, buiten werking te stellen. Men verwachtte daling van de kosten indien observatie en

vastzetting werden stopgezet. Ook stelde de commissie voor om de 'correction paternelle' opnieuw in te voeren.¹³

De Nederlandse Bond tot Kinderbescherming kwam bij monde van haar voorzitter, H. de Bie, hiertegen in verweer. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat de artikelen niet buiten werking werden gesteld. Het bleef gedurende de jaren dertig een voortdurende aanleiding tot zorg om de uitvoering van de ondertoezichtstelling in overeenstemming te houden met de beschikbare budgetten.

De uitvoering van de ondertoezichtstelling was tussen 1930 en 1932 opnieuw onderwerp van debat in enkele tijdschriften, nota bene onder kinderrechtters zelf. De kinderrechter had de leiding over de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Volgens mr. H. de Bie, kinderrechter in Rotterdam, zou de taak van de kinderrechter echter beperkt moeten blijven tot het al dan niet uitspreken van een ondertoezichtstelling. De kinderrechter hoorde tot de rechterlijke macht en zou geen taken moeten vervullen die toebehoorden aan de uitvoerende macht. Daarnaast was er de hoeveelheid en verscheidenheid aan werkzaamheden die niet tot de rechtstaken behoorden. De Voogdijraad zou heel goed kunnen worden omgevormd om de leiding van de ondertoezichtstelling op zich te nemen. Mr. G.T.J. de Jongh, kinderrechter in Amsterdam, nam hiertegen stelling. Volgens hem was alleen de kinderrechter geschikt om een ondertoezichtstelling te leiden en daarom zou de uitrusting en de organisatie van de kinderrechter juist versterkt moeten worden.¹⁴ Een commissie van de Vereniging voor Strafrechtspraak ging zich ook met het vraagstuk bezighouden. In haar rapport uit 1932 concludeerde deze commissie dat een gereorganiseerde Voogdijraad de leiding van de ondertoezichtstelling zou moeten krijgen in plaats van de kinderrechter zelf, maar met de mogelijkheid om een beroep te doen op de kinderrechter. Het rapport werd besproken in de vergadering van de sectie Kinderrechtspraak van de Vereniging voor Strafrechtspraak. Mr. W.W. Feith sprak zich daarin uit tegen de stelling van mr. De Bie dat de kinderrechter niet de leiding over de uitvoering van de ondertoezichtstelling moest hebben. Feith meende dat als zowel de kinderrechter als de Voogdijraad iets te zeggen kreeg over de uitvoering, er twee koetsiers op één bok zouden komen. Dat leek hem ongewenst; hij achtte de kinderrechter capabel genoeg om zelf de uitvoering te kunnen leiden.¹⁵

Het rapport zelf vond vrijwel unanieme ondersteuning in de vergadering. De minister van Justitie nam er nota van, maar deed er niets mee. De crisisjaren hadden zich aangediend en daarom was er geen budget om

veranderingen te bekostigen. De kinderrechters moesten roeien met de riemen die ze hadden en ieder deed dat op zijn eigen manier.¹⁶

Naast de discussie rondom de uitvoering van de ondertoezichtstelling waren er specifieke wensen om het kinderrechterschap te verbeteren. Het discours over het kinderrechterschap binnen het veld van de kinderbescherming bracht drie punten naar voren waaronder het kinderrechterschap te lijden had. Ten eerste werd er geen mogelijkheid geboden om de voor deze functie benodigde theoretische en praktische kennis op te doen. Daarnaast konden kinderrechters zich in de meeste arrondissementen niet uitsluitend met kinderzaken bezighouden en konden ze zodoende ook niet de nodige ervaring opdoen. Ten slotte beschikten kinderrechters niet over voldoende deskundige hulpkrachten en was de organisatie van gezinsvoogden in verschillende arrondissementen erg gebrekkig.¹⁷ De uitwisseling van ervaringen in de sectie Kinderrechtspraak van de Vereniging voor Strafrechtspraak was een van de weinige mogelijkheden om kennis op te doen.

Sectie Kinderrechtspraak

Bij Koninklijk Besluit van 28 maart 1933 verkreeg de Vereniging voor Strafrechtspraak met terugwerkende kracht vanaf 1923 rechtspersoonlijkheid.¹⁸ Kinderrechters zouden evenals alle rechters te maken krijgen met enkele bijzondere ontwikkelingen. Een daarvan was de verplichte pensionering, in 1933 ingesteld met 70 jaar als leeftijdsgrens voor rechters. Tot die tijd was het mogelijk geweest het rechterschap tot aan het overlijden uit te oefenen. De vereniging kende echter de bepaling dat alleen rechters in actieve dienst lid konden zijn. Om gepensioneerde leden te behouden, voerde de vereniging de permanente introductie in. Kinderrechter mr. G.T.J. de Jong kon op de leeftijd van 72 jaar daarvan als eerste gebruikmaken.¹⁹

Met bezorgdheid volgde de vereniging de ontwikkelingen in Duitsland. Een zustervereniging in dat land verdween in een overkoepelende nationaalsocialistische organisatie. In 1934 besteedde de vergadering aandacht aan de vraag welke positie de vereniging moest innemen ten opzichte van totalitaire staatssystemen. Men ging niet verder dan de voorzichtige conclusie dat de rechterlijke macht zich niet in dienst van een totalitaire staat diende te stellen. De geplande voorjaarsvergadering in mei 1940 kon vanwege de oorlogsdagen geen doorgang vinden. De najaarsvergadering kon niet doorgaan wegens een vergaderverbod. De vereniging kwam in moeilijk vaarwater.

Specialisatie binnen het kinderrechterschap en bezinning op de functie kregen mede vorm in en door de vereniging. Ondanks de schaalvergroting van de vereniging bleef deze als ontmoetingsplaats, forum en informatiefaciliteit in een behoefte voorzien.

3.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

De strikte bezuinigingsmaatregelen leidden onvermijdelijk tot afname van de toepassing van de maatregel. De landelijk neergaande lijn ging in 1934 weer even omhoog toen de minister van Justitie in een circulaire aan de rechtbanken aandacht vroeg voor andere mogelijkheden dan de strafrechtelijke weg om op te treden tegen minderjarigen die een strafrechtelijk feit hadden gepleegd. Hij stelde voor om vaker gebruik te maken van een civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

In het archief van de arrondissementsrechtbank Groningen bevonden zich 453 dossiers die waren aangemaakt in de periode van 1931 tot en met 1940. Hieruit is een steekproef getrokken van 10%, 45 dossiers. De steekproef betrof 129 kinderen uit 45 gezinnen. Het ging daarbij om 59 jongens en 70 meisjes. Elk dossier vertegenwoordigt een gezin. Bij 31 gezinnen stond één kind uit het betreffende gezin onder toezicht; in 14 gezinnen ging het om meerdere kinderen uit hetzelfde gezin.

De 453 dossiers in het archief vertegenwoordigen alle verzoeken tot ondertoezichtstelling, het corpus van de steekproef. Dit gedeelte van het corpus van de steekproef laat het volgende zien. De kinderrechter hield zeven zaken aan; alle aangehouden zaken werden geen ondertoezichtstelling. Er werden 24 zaken ingetrokken; deze leidden daarom ook niet tot ondertoezichtstellingen. In totaal werden vier zaken afgewezen. Uit andere arrondissementen kwamen zeven zaken. Zelf droeg de kinderrechter geen zaken over aan andere arrondissementen. De Voogdijraad van Winschoten droeg 38 zaken aan; de officier van justitie uit Winschoten deed één requi-sitoir. Behalve Winschoten deed ook de Voogdijraad van Assen een verzoek tot ondertoezichtstelling en kwam er een verzoek van de Voogdijraad uit Haarlem. De officier van justitie in Groningen richtte 94 maal een requi-sitoir tot de kinderrechter. Dat betekent dat hij 20% van alle 453 zaken

voor de kinderrechter bracht. Alle overige verzoeken kwamen van de Voogdijraad in Groningen.

Uit de steekproef bleek dat in 31 gezinnen een kind onder toezicht stond en in 14 gezinnen twee of meer kinderen. Van de steekproef van 45 dossiers woonden 27 gezinnen in de stad Groningen en 18 gezinnen buiten de stad. De kinderrechter sprak in geen enkel geval een voorlopige ondertoezichtstelling uit.

Na twee jaar ondertoezichtstelling (of eerder) eindigde de maatregel voor 37% van de minderjarigen. Dat is minder dan in de vorige periode (43%). Na drie jaar was voor ruim de helft van de minderjarigen (55%) de maatregel beëindigd. Na vijf jaar was de maatregel voor ruim driekwart (81%) van de minderjarigen beëindigd. Er waren negen minderjarigen die langer dan zeven jaar onder toezicht stonden. Het langst lopende toezicht was twaalf jaar voor twee minderjarigen. De steekproef bevatte iets meer meisjes dan jongens, waarin deze afweek van de landelijk trend, waarbij het aantal jongens juist iets hoger lag dan het aantal meisjes.

Tabel 3.1 laat zien dat bij aanvang van de ondertoezichtstelling bij de jongens de groep tot 12 jaar iets groter (32) was dan de groep van 13 jaar en ouder (27). De oudste jongens die onder toezicht kwamen, waren 18 jaar. Voor de meisjes was de groep van 12 jaar en ouder (28) groter. De oudste meisjes, die onder toezicht kwamen, waren 19 jaar.

Tabel 3.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=129) 1931-1940</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	32	14
Jongens 13-18 (21) jaar	27	45
Totaal jongens	59	
Meisjes 0-12 jaar	28	15
Meisjes 13-18 (21) jaar	42	55
Totaal meisjes	70	

Vijf jongens bleven tot hun meerderjarigheid onder toezicht staan; voor twee jongens eindigde het toezicht vanwege een veroordeling tot terbeschikkingstelling. Over vijf jongens werden de ouders ontzet, waarmee de ondertoezichtstelling eindigde. Eén jongetje overleed. Tien meisjes bleven tot hun

meerderjarigheid onder toezicht staan. Vijf traden in het huwelijk, waardoor zij als volwassen werden beschouwd en de ondertoezichtstelling om die reden moest eindigen. Twee meisjes kregen een veroordeling tot terbeschikkingstelling en deze hief de ondertoezichtstelling op. Vier ouders werden ontzet uit de ouderlijke macht. Ten slotte werd één meisje krankzinnig verklaard; vervolgens besliste de rechter of een machtiging tot opname in een inrichting voor geesteszieken kon worden afgegeven.²⁰ Hierdoor eindigde de ondertoezichtstelling.

Uithuisplaatsingen

Van de steekproef van 129 minderjarigen die in de jaren dertig in het arrondissement Groningen onder toezicht waren gekomen, werden er negen uit huis geplaatst, 10% van de onder toezicht gestelde minderjarigen.

Een uithuisplaatsing kon in duur variëren van een korte periode tot één jaar. Slechts twee beschikkingen betroffen één jaar plaatsing, de overige plaatsingen waren korter van duur. Voor deze negen minderjarigen stelde de kinderrechter 27 beschikkingen op. Alle plaatsingen waren in tehuizen, waarvan 14 voor een tehuis binnen de provincie Groningen. Gezien de druk die er lag om zuinig om te springen met de uithuisplaatsing, deed de kinderrechter zijn best om de daaraan verbonden kosten te beperken.

3.4 De Voogdijraad en de gezinsvoogdij

De Voogdijraad

De taken die de Voogdijraden in dit decennium hadden, waren niet meer te vergelijken met de taken bij aanvang van hun werkzaamheden in 1905, terwijl hun toerusting nagenoeg ongewijzigd bleef. Er waren daarom veel klachten die leken te wijzen op overbelasting.²¹ Het departement van Justitie voerde bij de Voogdijraden een uniforme boekhouding in.²² Die kon nu door bureau-personeel worden bijgehouden in plaats van door de secretaris. Daarnaast was er echter een gebrek aan mensen om inlichtingen in te winnen over ouders van wie een kind uit huis was geplaatst.²³ Zij waren verplicht om naar vermogen een financiële bijdrage te leveren aan de opvoeding van hun kind. Het zou bijdragen aan het verantwoordelijkheidsgevoel van de ouders als zij beter en geregelder werden gedwongen hun verplichtingen na te komen, was de opvatting.²⁴ De regeling van de executie om inning van deze onderhoudsbijdragen door de Voogdijraad mogelijk te maken had wel enige verbetering gebracht, maar stuitte veelvuldig op verzet van werkgevers.²⁵

De arrondissementsrechtbank in Winschoten werd op 1 januari 1934 opgeheven.²⁶ De Voogdijraad in Winschoten bleef echter bestaan en richtte zijn verzoeken voortaan aan de rechtbank in Groningen. Het aantal verzoeken tot ondertoezichtstelling van deze Voogdijraad betrof ongeveer tien kinderen per jaar. Dat er in het arrondissement Groningen tijdens de reorganisatie van de Voogdijraden twee Voogdijraden mochten blijven, was bijzonder. De minister van Justitie streefde immers naar centralisering, waarbij zoveel mogelijk Voogdijraden in hetzelfde arrondissement bij elkaar werden gevoegd.²⁷

Het jaarverslag over 1939 vermeldde dat de Groningse kinderpolitie, evenals de ambtenaar voor de kinderplichten, de hoeveelheid onderzoeken nauwelijks aankon, waardoor “in de regel de rapporten lang op zich lieten wachten”. De Voogdijraad protesteerde binnen de commissie die verantwoordelijk was voor de ambtenaar voor de kinderplichten. Deze commissie bestond uit de officier van justitie, de voorzitter van de Voogdijraad en de voorzitter van het algemeen bestuur van Pro Juventute. De Voogdijraad, die ook het recht had om gebruik te maken van zijn diensten, gaf hem ook daarom geen opdrachten meer. Nagenoeg alle rapporten bij de verzoeken van de Voogdijraad waren opgesteld door de politie. In de stad Groningen werden zoveel mogelijk zaken afgedaan door de afdeling Kinderpolitie. De afdeling bestond uit drie personen. Inspectrice mejuffrouw M.A. Prins gaf leiding aan majoor Schaveling en een agent.²⁸

Om toch de onderzoeken voortgang te laten vinden, viel de Voogdijraad terug op “commissieonderzoek”; het college vormde dan kleine commissies, die allemaal een onderzoek voor hun rekening namen. Ook maakte het jaarverslag melding van het feit dat ondanks mobilisatie en distributie er “over het algemeen vlot inlichtingen werden ontvangen van de autoriteiten”.²⁹ Het gebruik van politieonderzoek door de Voogdijraad was noodzakelijk, omdat dit onderzoek niet alleen kon worden uitgevoerd door vrijwilligers die zitting hadden in de Voogdijraad.

Gezinsvoogdijvereniging bij strafrechtelijke ondertoezichtstelling: Pro Juventute

Bij ondertoezichtstellingen met een strafrechtelijke aanvang kreeg de kinderrechter een rapport van Pro Juventute. Het was de officier van justitie die aan Pro Juventute vroeg een rapport op te stellen over een minderjarige; er was afgesproken om dit in alle kinderstrafzaken te doen. Alleen in het geval dat een minderjarige 18 jaar of ouder was, onthield Pro Juventute

zich van een advies. Het was dan aan de kinderrechter om te bepalen of het jeugd- dan wel het volwassenenstrafrecht werd toegepast.

De rapporten in jeugdstrafzaken werden besproken door de eerste commissie van Pro Juventute. Deze commissie bestond uit vijf leden en had twee plaatsvervangende leden. Eén vrouw had zitting in de commissie. De voorzitter was prof. mr. M.P. Vrij, hoogleraar strafrecht en strafvordering aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. S. van Mesdag, de bekende psychiater, was ook lid van deze eerste commissie. Hij deed dit naast zijn werkzaamheden als geneesheer van de strafgevangenis in Groningen en het Observatiehuis voor jongens, schoolarts en voorzitter van de Voogdijraad. Ook mr. C.A. Star Numan, een jurist uit een bekende Groningse familie, had zitting in de commissie. De vrijwilligers in de commissie waren dus notabelen. In 1935 besprak deze commissie 189 zaken, het jaar daarvoor waren dat er 111. De adviezen in de rapporten werden besproken in de vergaderingen van deze commissie; een advies kon bijvoorbeeld een aanbeveling tot ondertoezichtstelling bevatten.

Het verzamelen van de gegevens was in elke zaak het werk van de ambtenaar voor de kindernetten. In Groningen had deze ambtenaar een dubbele functie, want hij was ook directeur van het Observatiehuis voor jongens. In 1934 werd een nieuw persoon voor deze functie aangesteld. Deze man, die ervaring had als directeur van een tehuis, was nog onbekend met het werk als ambtenaar voor de kindernetten. Bovendien was in dat jaar de rechtbank in Winschoten opgeheven, waardoor er meer werk naar Groningen kwam. In dat jaar vroeg de officier van justitie minder adviezen om de nieuwe ambtenaar voor de kindernetten niet te zwaar te belasten. In 1935 werd wel in alle zaken advies gevraagd.³⁰ Voor de regio rondom Winschoten kreeg de ambtenaar hulp van de leidinggevende van het Winschoter Consultatiebureau voor Drankzuchtigen en had hij de beschikking over een vrijwilligster die typewerk voor hem verrichtte. Daarnaast was deze ambtenaar actief in de praktische uitwerking van de kindernetstrafzaken; hij zorgde ervoor dat jongens in gezinnen of bij werkgevers geplaatst werden en hield zelf ook toezicht. De ambtenaar voor de kindernetten was een belangrijke externe partner van de kinderrechter. Bovendien was de kinderrechter goed bekend met het reilen en zeilen van Pro Juventute, omdat hij algemeen bestuurslid was van deze vereniging. Er was dus de mogelijkheid tot informele uitwisseling van informatie.

De Vereniging voor Gezinsvoogden

De Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen was in deze periode de enige organisatie voor gezinsvoogden bij civiele ondertoezichtstellingen. De vereniging organiseerde gedurende de jaren dertig regelmatig lezingen die aangekondigd werden in *Nieuwsblad van het Noorden*. Onder meer de kinderrechters H. de Bie uit Rotterdam en G.T.J. de Jongh uit Amsterdam maakten de reis naar Groningen om voor de vereniging een voordracht te houden. Inmiddels zochten diverse instellingen naar samenwerkingsmogelijkheden. In het voorjaar van 1940 vroeg de voorzitter van Pro Juventute, S. van der Aa, aan de voorzitter van de Vereniging voor Gezinsvoogden, S. van Mesdag, of de vereniging ervoor zou voelen zich aan te sluiten bij Pro Juventute en er onderdeel van te worden. De vereniging wees dit af en het uitbreken van de oorlog bracht geheel andere zorgen met zich mee.³¹

De gezinsvoogd

De tweedeling tussen vrijwilligers en professionals in de gezinsvoogdij begon al vroeg. Streng kritiek op de gezinsvoogd-vrijwilliger kwam van een bestuurslid van Pro Juventute Amsterdam tijdens het landelijk congres 'Geestelijke hygiëne en Jeugdbescherming', in 1935 georganiseerd door de Nederlandse Vereniging voor Geestelijke Volksgezondheid. Mevrouw mr. Bertie Cohen gaf een uitgebreide voordracht over patronaat en gezinsvoogdij.³² Zij noemde het risico van discontinuïteit als het eerste gebrek van het vrijwillige gezinsvoogdijwerk. In ruim een derde van de 300 gevallen die zij voor haar lezing had onderzocht, was er tijdens de ondertoezichtstelling sprake van twee of meer gezinsvoogden. Haar tweede bezwaar was dat er onvoldoende deskundigheid was voor de moeilijke gevallen. Ondeskundige krachten zouden de oorzaken niet weten te herkennen en als gevolg daarvan zou het toezicht minder opleveren. Als na een tijdelijke verbetering een terugval ontstond, zou dit de gezinsvoogd ontmoedigen.

Het toezicht zonder vrijwillige krachten zou echter ondenkbaar zijn en daarom moest in de toekomst een scherper onderscheid worden gemaakt tussen de eenvoudige en de moeilijke gevallen. Voor de moeilijke gevallen moest gebruikgemaakt worden van de meer deskundige, psychologisch geschoolde beroepskrachten. "Op den duur zullen voor dit werk meer ambtelijke krachten nodig zijn dan waarover de kinderrechtster thans beschikking heeft," was haar conclusie.

De kinderrechtster had één beroepskracht ter beschikking als gezins-

voogd, te weten de ambtenaar voor de kindervetten. Deze was ook directeur van het Observatiehuis voor jongens en had in zijn dubbelrol zijn handen vol aan het managen van het tehuis, het verrichten van onderzoeken voor Pro Juventute en het vervullen van zijn rol als gezinsvoogd.

Tussen stad en platteland waren duidelijke verschillen. In de kleine dorpen waren er geen kinderschermingsvrijwilligers beschikbaar. Daar hielpen de burgemeesters en veldwachters mee met het signaleren van probleemsituaties en zo nodig met het vinden en ondersteunen van gezinsvoogden. Het grootste obstakel was de moeilijke bereikbaarheid van de stad Groningen, waar men voor overleg met de kinderrechter of een bezoek aan de Vereniging voor Gezinsvoogden naartoe moest. Voor velen was dat bijna een dagreis en vormden de kosten en de tijd een bezwaar.³³

Over de 129 kinderen uit de steekproef stelde de kinderrechter 74 gezinsvoogden aan. Driemaal was dit de ambtenaar voor de kindervetten. Verder maakte de kinderrechter gebruik van schoolhoofden, onderwijzers, wijkverpleegsters, predikanten, veldwachters en een koopman.

3.5 De rol van de Groningse kinderrechter

Mr. W.W. Feith zette zich volledig in voor het kinderrechterschap, zoals de begeleiding van gezinsvoogden en overleg met de justitiabelen en aan alles wat nog meer zijn aandacht vroeg om de ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen te begeleiden. In 1934 had de herindeling van de rechtelijke macht gevolgen voor de Groningse kinderrechter. Het arrondissement Winschoten werd opgeheven en de lopende ondertoezichtstellingen overgedragen aan Feith. Daarnaast verdween de officier van justitie uit het rechtsproces van de civiele ondertoezichtstelling³⁴ (zie ook 2.2) Hij verscheen alleen bij een vordering tot civiele ondertoezichtstelling die hij zelf had gedaan. Binnen zijn professionele ruimte besteedde hij veel tijd aan Pro Juventute, de Vereniging voor Gezinsvoogden en de sectie Kinderrechtspraak van de Vereniging voor Strafrechtspraak. De ondersteuning van de griffier bleef en kinderrechter en griffier ondertekenden beiden de beschikkingen. Zijn kinderrechterschap in deze periode was in 1952 onderwerp van wetenschappelijk onderzoek.

B.L.F. Clemens Schröner onderzocht toen namelijk het functioneren van de gezinsvoogdij tussen de jaren 1930 en 1936 in Amsterdam en Groningen, zoals eerder besproken in de inleiding.³⁵ Volgens Clemens Schröner was de kinderrechter in Groningen moeilijk bereikbaar voor gezinsvoogden en pupillen van buiten de stad. Dat is een niet verwonderlijke bevinding

bij de vergelijking tussen stad en platteland. Het openbaar vervoer naar de stad was duur en tijdrovend. Ook ontbraken er volgens Clemens Schröner goed geoutilleerde kinderbeschermingsinstanties. Toch had zowel de Voogdijraad als Pro Juventute een netwerk van vrijwilligers in het buitengebied. In de jaarverslagen van de Voogdijraad Groningen werden de wisselingen van agenten³⁶ voor de Voogdijraad exact vermeld.³⁷

Het wekelijks spreekuur, het bijhouden van alle informatie over de onder toezicht gestelde pupillen en het voeren van de correspondentie vroegen veel tijd en aandacht van de kinderrechter. Als rechter Feith verhinderd was om op zaterdag tussen 11.00 en 12.30 uur zijn gewone spreekuur te houden, verscheen er een berichtje in *Nieuwsblad van het Noorden*.

In de dossiers verzamelde hij alle papieren met betrekking tot een zaak. Op de kافت van het dossier maakte hij korte aantekeningen. Zo ontstond een beknopt chronologisch overzicht dat snel doorgelezen kon worden om weer op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen rondom het betreffende kind. In roulerende samenstelling hebben dit decennium zeven verschillende kinderrechter-plaatsvervangers beschikkingen getekend.

Oproepingen waren een taak van de griffier, evenals het bijhouden van de dossiers en de correspondentie. Sommige correspondentie deed de kinderrechter zelf. Dat betrof onder meer het beantwoorden van brieven van uit huis geplaatste minderjarigen onder toezicht en alle machtigingen die hij bij het ministerie van Justitie moest aanvragen voor uithuisplaatsingen of extra kosten. De kinderrechter had ook oog voor preventie. In 1938 schreef hij aan de burgemeester van Delfzijl dat meerdere “gevallen meisjes” in diens plaats onder toezicht waren gekomen. Mogelijk zou de gemeentepolitie kunnen worden uitgebreid met iemand die werd belast met de bescherming van jonge vrouwen en meisjes, adviseerde hij.

De dossiers uit de periode 1931 tot en met 1940 waren omvangrijker dan in de voorgaande periode. Weliswaar kwam de correspondentie met het ministerie van Justitie uiteindelijk niet meer voor in de dossiers. Mogelijk was daarvoor een andere werkwijze gevonden. Maar de dossiers bevatten wel brieven van uit huis geplaatste minderjarigen en van burgermeesters die bij zaken in hun dorp waren betrokken als hoofd van de politie. Het handelen van de kinderrechter in deze periode wordt in beeld gebracht door vier casussen. De vier casussen zijn gekozen aan de hand van de vier vaste onderwerpen: een casus over een kind jonger dan 12 jaar, een over een

adolescent, een over een minderjarige in een moeilijke maatschappelijke positie en een over een minderjarige met een strafrechtelijke aanvang van de casus. De eerste casus is die van de kinderen Molema, allen onder de 12 jaar. Er was sprake van verwaarlozing en kindersterfte. De tweede casus is die van een adolescent. Haar gezinsvoogdes bleef goed op de hoogte, maar onverwacht eindigde de ondertoezichtstelling. De twee zusjes uit de derde casus behoorden tot een gezin met een moeilijke maatschappelijke positie. Een alleenstaande vader verwaarloosde zijn dochters. De kinderrechter deed zijn best om de speciale noden van de meisjes te vervullen. In de vierde casus beging de jonge Harm een overtreding en kwam hij in aanraking met de politie, wat leidde tot een strafzaak.

Casus 5. De kinderen Molema (1934-1946)³⁸

Naar aanleiding van een melding in 1934 werd het gezin Molema met zeven kinderen bezocht door twee gemeenteartsen en een veldwachter. De burgemeester van de plaats waar de familie woonde, had hiertoe opdracht gegeven. In een oude kinderwagen lag een baby die bedekt was met lompjes; zijn billen waren met talloze zweren bedekt. Hij werd nog dezelfde dag door een verpleegster behandeld en de volgende dag naar het ziekenhuis gebracht. Na enige tijd in het ziekenhuis knapte hij op en mocht hij weer naar huis. Op verzoek van de Voogdijraad en in opdracht van de burgemeester bracht de veldwachter een tweede bezoek aan het gezin, samen met een gemeentearts. Uit de verslagen van de politie en de artsen bleek niet dat er eerder hulpverlening in het gezin was geweest.

De verwaarlozing van deze baby, Emmo, en de toestand in het gezin vormden voor de Voogdijraad de aanleiding om voor alle kinderen een ondertoezichtstelling aan te vragen. De wijkverpleegster werd door de kinderrechter aangewezen als gezinsvoogdes en alle kinderen kwamen onder toezicht te staan.

De wijkverpleegster klaagde bij de burgemeester over de toestand in het gezin, die vervolgens een brief schreef aan de Voogdijraad: "Ik vrees dat ontzetting wel het einde van het liedje zal zijn." De Voogdijraad stuurde een afschrift van de brief aan de kinderrechter. Daarop vroeg de kinderrechter schriftelijk aan de Voogdijraad om te onderzoeken of de ouders konden worden ontheven uit de ouderlijke macht over de kinderen.

Enkele weken later volgde een schriftelijk rapport van de gezinsvoogdes, waarin zij schreef dat er een maand daarvoor weer een kindje was geboren. De vader had eerst ontkend dat er nog een kindje op komst was en de moeder had niets voorbereid. Na een maand werd de baby ziek en toen de dokter gehaald werd, was het kindje steenkoud. Uiteindelijk overleed het de volgende dag aan een maag-darmstoornis.

Het afschrift van de ontzetting uit de ouderlijke macht over drie kinderen kwam in februari 1935 in het dossier van de kinderrechter. De kinderen waren vervuild en hadden rachitis.³⁹ Zij werden opgenomen in het Doorgangshuis. Het Burgerlijk Weeshuis nam de voogdij van de kinderen op zich en de wijkverpleegster werd toeziend voogdes. De ouders hadden geen ouderlijke macht meer over deze drie kinderen, maar deze was overgegaan naar het Burgerlijk Weeshuis en de wijkverpleegster. De wijkverpleegster was ook gezinsvoogdes over de kinderen die nog wel onder de ouderlijke macht van de ouders vielen.

In 1936 gaf de gezinsvoogdes in een briefje aan niet op de zitting te kunnen komen. In het gezin was de situatie weinig veranderd, schreef zij. Er was net een tweeling geboren. De drie kinderen over wie de ouders waren ontzet, verbleven nog steeds in het Doorgangshuis. Met potlood tekende de kinderrechter op het briefje aan dat een van de tweeling was overleden.

De gezinsvoogdes kon in 1937 opnieuw niet naar de zitting komen. In het gezin was alles hetzelfde, "moeder was zelfs wat netter", schreef zij. Voor een van de kinderen in het Doorgangshuis was door het Burgerlijk Armbestuur een pleeggezin gevonden.

Het verslag van de gezinsvoogdes kwam in 1938 enkele maanden voor de volgende zitting. Er was weer een kindje geboren en het meisje zat onder de zweren. De gezinsvoogdes had grote problemen met de ouders. Moeder wilde haar niet meer binnenlaten en vader kon niet begrijpen waarom zijn kinderen bij hem waren weggehaald. "Veel heb ik in dit gezin niet bereikt, maar nu hun zo vijandig tegen mij optreden is het mij onmogelijk nog huisbezoek te doen in dit gezin," rapporteerde de gezinsvoogdes.

De dag na de zitting schreef zij dat het haar speet dat ze ten laatste toch niet bij de zitting had kunnen zijn. Het jongste kind was inmiddels overleden en het gezin was verhuisd naar de stad Groningen, maar zij had geen adres. De kinderrechter had in potlood op het briefje het nieuwe adres van het gezin geschreven.

Toen de gezinsvoogdes met vakantie ging, liet ze de kinderrechter weten dat zij tijdelijk door een andere wijkverpleegster vervangen zou worden. Later gaf ze aan ontheven te willen worden. De kinderrechter vroeg haar eerst te blijven, maar toen ze opnieuw bedankte, vroeg hij haar wie het werk van haar zou kunnen overnemen. Hij deed de suggestie dat de wijkverpleegster die tijdens de vakantie inviel, definitief als vervangster zou kunnen optreden.

Deze wijkverpleegster werd inderdaad de nieuwe gezinsvoogdes. Hoewel zij de kinderrechter in januari 1939 adviseerde om de kinderen niet terug te laten keren naar huis, kwam ze in juli met een ander advies. Behalve het verlengen van de ondertoezichtstelling zou het terugplaatsen van de andere kinderen geprobeerd moeten worden. "Ik denk dat het met een waarschuwing uwerzijds en toezicht wel zal gaan."

De kinderrechter vroeg inlichtingen bij de vader van het Burgerlijk Weeshuis. Hij liet weten dat twee kinderen in verschillende pleeggezinnen woonden en één kind nog in het Doorgangshuis verbleef. Er kwam echter geen terugplaatsing. Het gezin verhuisde nogmaals.

De gezinsvoogdes schreef in 1940 dat moeder het zo goed mogelijk deed. De drie onder toezicht gestelde kinderen gingen allen naar school. De kinderrechter zette het toezicht voort.

Het gezin kwam in een tehuis voor daklozen terecht. Om de gezinsvoogdes niet te ver te laten reizen werd een andere gezinsvoogdes aangesteld, opnieuw een wijkverpleegster. In 1942 overleed er opnieuw een kindje en dit keer werd het sterfgeval door de politie onderzocht. De kinderrechter hoorde ervan via een collega-rechter en vroeg inlichtingen bij de gezinsvoogdes, die adviseerde om de kinderen weg te halen. De kinderrechter vroeg vervolgens aan de Voogdijraad of een ontzetting of ontheffing mogelijk was, maar men meende dat met betrekking tot deze kinderen daarvoor onvoldoende gronden waren.

In de daaropvolgende jaren werd de ondertoezichtstelling telkens verlengd en gaven drie verschillende kinderrechter-plaatsvervangers de beschikkingen. Er zijn uit deze jaren geen aantekeningen of rapporten in het dossier aangetroffen. In 1946 vond kinderrechter De Sitter dat het goed ging met het gezin en beëindigde hij de maatregel.

Beschouwing over casus 5

Voor de kinderrechter was de burgemeester een belangrijke extern contact. Hij was de liaison met de gezinsvoogdes en deed op verzoek voorstellen voor haar vervanging. Dit was belangrijk, omdat de kinderrechter geen direct contact met haar kon onderhouden of zelf een gezinsvoogdes kon zoeken in de omgeving van het gezin. Door de hulpverlening die de wijkverpleegsters konden bieden, waren zij de aangewezen personen om op te treden als gezinsvoogdes. Voor de gezinsvoogdes zou echter herhaaldelijk naar Groningen reizen te veel gevraagd zijn; zij was immers een vrijwilligster. De burgemeester was een belangrijke ondersteuning bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Het was de kinderrechter die ontzettingen aanvraagde, een wettelijke optie, wat wijst op een nieuwe koers in deze casus. Na zijn eerste verzoek aan de Voogdijraad werden de ouders inderdaad over enkele kinderen uit de ouderlijke macht ontzet. In de oorlog vroeg de kinderrechter nogmaals aan de Voogdijraad om te onderzoeken of de ouders konden worden ontheven of ontzet. Ditmaal meende de Voogdijraad dat dit niet kon. Ongetwijfeld zullen de gronden strenger zijn beoordeeld, omdat het in de oorlog heel moeilijk was om een voogdijvereniging te vinden die de voogdij over de kinderen op zich wilde nemen. De kinderrechter deed veel zelf, zoals het achterhalen van het adres van het gezin en het onderzoeken of de kinderen over wie de ouders ontzet waren, teruggeplaatst zouden kunnen worden. Er was weerstand tegen de maatregel, maar door de afstand en de oorlogsomstandigheden moest veel worden overgelaten aan de gezinsvoogdes. Deze moeilijke casus vergde een begeleiding van bijna twaalf jaar, waarvan Feith er zeven voor zijn rekening had genomen.

Casus 6. Dientje (1935-1936)⁴⁰

Dientje was een meisje van 16 jaar uit een gezin waarin de moeder ontbrak. Dientje woonde samen met haar vader en haar broer en had al eerder onder toezicht gestaan. De vorige ondertoezichtstelling had een jaar geduurd en was in september 1935 beëindigd. De voormalige gezinsvoogd van Dientje, een schoolhoofd, meldde half oktober bij het hoofdbureau van politie dat Dientje zich niet goed gedroeg en dat haar vader weer dronk. Enkele dagen later zag een surveillerende politieagent haar midden in de nacht samen met een vriendin in een auto. Enkele uren later zag hij dat zij thuiskwamen. Vader liep naar buiten en sprak de agent aan. Hij moest Dientje "eens onder handen nemen", want het ging verkeerd met haar. Zelf was vader onder invloed van sterke drank. Dientje was inderdaad niet veel thuis. Soms sliep ze bij een vriendin of bij

haar schoonzus en ze ging veel met mannen uit. Zowel vader als Dientje vertelde dat zij thuis niets deed. In het politierapport werd verwezen naar het rapport dat de politie het jaar daarvoor in opdracht van de Voogdijraad had opgesteld en dit werd aangevuld met alle tijden dat Dientje van huis was en uitging. De inspecteur van politie besloot met de mededeling dat Dientje weer zo snel mogelijk onder toezicht moest komen. Het verzoek van de Voogdijraad wees nadrukkelijk op het uitgaan van Dientje en hoe dit ervoor zorgde dat ze "op den verkeerde weg dreigde te geraken".

De kinderrechter kreeg het verzoek van de Voogdijraad met het bijbehorende politierapport in de eerste week van november. Op de zitting gaf vader aan dat hij een ondertoezichtstelling wilde, dat zijn dochter beter een betrekking voor dag en nacht kon hebben dan als fabrieksmeisje te werken en dat hij liever een gezinsvoogdes had dan een gezinsvoogd. Een tante van vaderszijde, een van de vier door de wet verplichte familiegetuigen, gaf haar visie op de zaak. De kinderrechter tekende aan: "dat zij de minderjarige nauwelijks kent, maar dat zij een ondertoezichtstelling zeer wenselijk acht en er ook veel voor voelde, dat de minderjarige in een strenge betrekking komt, waar ze 's avonds op tijd thuis moet zijn." Eind november gaf de kinderrechter de beschikking tot ondertoezichtstelling en Dientje kreeg een gezinsvoogdes toegewezen. Voor de meeste rapportjes gebruikte de gezinsvoogdes een voorgedrukt formulier. Op elk formulier stond vermeld dat de samenwerking goed was. Met de rubriek 'gewoonten' kon de gezinsvoogdes wat minder goed uit de voeten; zij vermeldde daarbij meermalen dat Dientje als gewoonte haar hoofd schuin hield.

In januari 1936 meldde de gezinsvoogdes dat Dientje niet meer op de fabriek werkte, maar thuis was. Daar was ze achter gekomen toen ze Dientje tijdens haar werktijd op straat had gezien. De gezinsvoogdes meldde haar aan bij de arbeidersbeurs. De chef van de fabriek verklaarde dat hij Dientje tijdelijk had ontslagen vanwege hygiënische verwaarlozing. Dit was ook de observatie van de gezinsvoogdes. Er was één handdoek waarmee alles werd gedaan. Dientje sliep op zolder tussen stapels hout, het beddengoed was vuil, er waren geen lakens en ze sliep in haar jurk. De gezinsvoogdes moest haar erop wijzen om telkens te gaan stampelen bij de arbeidersbeurs. Eind februari kreeg ze een dienstje en de gezinsvoogdes zorgde voor nieuwe kleding.

Dientje werd lid van twee verenigingen, waaronder een toneelvereniging. Ze was bijna elke avond weg voor deze vereniging en deed thuis niets. Toen echter bleek dat de leiders van de toneelvereniging een diefstal hadden gepleegd in het bijzijn van Dientje, vroeg de gezinsvoogdes de kinderrechtster het lidmaatschap ervan te verbieden. De kinderrechtster liet Dientje vervolgens bij zich komen en zei haar dat ze niet langer lid mocht zijn van de vereniging. Nadat ze wegbleef van haar werk, werd Dientje ontslagen. Ook was ze tijdens de kermis met een man in het park geweest. Beide zaken leverden haar een uitbrander op van haar gezinsvoogdes. Toen de gezinsvoogdes erachter was gekomen dat Dientje goederen van haar werkgeefster had gestolen en op een vreemde fiets rondreed terwijl ze eerst geen fiets had, nam zij andere maatregelen. Hoewel de kinderrechtster Dientje eveneens een ernstige berisping had gegeven, drong de gezinsvoogdes erop aan om haar pupil op te nemen in het Doorgangshuis. De kinderrechtster plaatste Dientje daarom in juli voor drie maanden ter observatie. Terwijl Dientje in het Doorgangshuis verbleef, schreef de gezinsvoogdes dat zij dacht dat het seksuele verkeer dat Dientje al op 16-jarige leeftijd had en het slechte voorbeeld van haar schoonzusje bij wie ze een jaar had gewoond "een verderfelijke invloed" op haar hadden gehad. De directrice en zij waren van mening dat Dientje langer moest blijven om te leren netjes te werken en te wennen aan orde en tucht. Het rapport van het tehuis beschreef problemen met de ontlasting en de vieze gewoonten die veranderd moesten worden. Dientje was niet brutaal en ze was gewillig om arbeid te verrichten; ze boekte vooruitgang.

Met toestemming van het ministerie van Justitie en instemming van vader verlengde de kinderrechtster in oktober het verblijf met zes maanden, maar dat kreeg een onverwachte wending. In november kreeg de kinderrechtster bericht dat Dientje een wetsovertreding had begaan: zij had een bakker opgelicht. De kinderrechtster sprak zelf de veroordeling uit. Daarnaast had Feith ook alle civiele beschikkingen gegeven. Zo gebeurde het dat Dientje weliswaar in het Doorgangshuis bleef, maar onder een andere maatregel: zij werd ter beschikking van de regering gesteld. Met deze strafmaatregel kwam de civielrechtelijke ondertoezichtstelling te vervallen.

Beschouwing over casus 6

De kinderrechter beschikte over casuïstische kennis over Dientje, want ze had net een jaar onder toezicht gestaan. Zowel in het politierapport als in de latere rapporten van de gezinsvoogdes werd geen informatie gegeven over de gezinsverhoudingen. Mogelijk werden die als bekend verondersteld, omdat het meisje al eerder onder toezicht had gestaan. Via de Voogdijraad als externe partner van de kinderrechter had de politie een rol in de aanloop naar de civielrechtelijke ondertoezichtstelling. De vorige gezinsvoogd was met zijn zorgen naar de politie gegaan en niet naar de Voogdijraad. Na de melding bij de politie hield deze een extra oogje in het zeil en ging de gangen van het meisje na. De politie maakte rapporten voor de Voogdijraad en gaf de rol van informant dus zelf actief inhoud.

Vader had tijdens de zitting aangegeven dat hij graag een vrouw als gezinsvoogdes wilde en de kinderrechter willigde dit verzoek in. Zo handelde hij in het belang van het individu en zorgde voor bereidheid om de maatregel te accepteren. De kinderrechter maakte gebruik van de wettelijke optie om Dientje op te roepen voor een persoonlijk gesprek. In overleg met de gezinsvoogdes kreeg zij een berisping van hem. De gezinsvoogdes vond hulp bij de opvoeding van haar pupil toen zij op haar aandringen uit huis werd geplaatst. Er ontwikkelde zich al snel een goede verstandhouding tussen de directrice van het Doorgangshuis en de gezinsvoogdes. Dit was een onverwachte opbrengst, want samenwerking tussen gezinsvoogden en tehuizen was niet vanzelfsprekend. Het vooruitzicht van gunstige resultaten van de opname onderbouwde het besluit tot verlenging van de uithuisplaatsing. Zijn dubbele taak als civiele en strafrechtelijke kinderrechter gaven de kinderrechter het voordeel van afstemming op een wenselijke behandelwijze, in dit geval plaatsing op strafrechtelijke in plaats van civiele gronden.

Casus 7. Ida en Neeltje (1940-1942)⁴¹

De Groningse Voogdijraad deed in 1940 een verzoek tot ondertoezichtstelling van twee zusjes van 18 en 13 jaar. Bij het verzoek was een omvangrijk politierapport gevoegd. De meisjes verbleven bij een getrouwde halfzus en wilden niet meer terug naar hun vader. Hun moeder was al jaren geleden opgenomen wegens psychische stoornissen.

Toen vader alleen kwam te staan, huurde hij huishoudelijke hulp in.

Meermaals waren zijn dochters ongewenst getuige van de seksuele relatie van vader en zijn huishoudster. Zij werden regelmatig de straat op gestuurd of weggezonden voor een boodschap als de huishoudster er was.

Vader moest zijn huis verlaten omdat het onbewoonbaar werd verklaard.

Hij kon binnen de gemeente waar hij woonde geen andere woning vinden en wilde daarom naar Groningen verhuizen, waar ook zijn huishoudster woonde. Daarbij verloor hij de uitkering die hij kreeg en het duurde in Groningen ruim een half jaar voordat hij weer financiële onderstand kreeg van de Armenraad. Hij werkte niet en het gezin leefde in armoede. Vader huurde een achterkamer voor hem en zijn dochters. Hij was weinig thuis en de kinderen moesten voor zichzelf zorgen. Met een ochtend-dienstje verdiende Ida wat geld, dat zij besteedde aan eten en waarvan zij spaarde voor kleding. Als vader thuis was, kleedden de meisjes zich in bed om, zodat hun vader hen niet zou zien.

De eerste maal dat de zusjes bij hun halfzus wilden blijven, haalde vader hen terug. Hij was dronken en vloekte en tierde zo luid op straat dat hij door de politie werd opgepakt. Hij wilde niet dat zijn dochters daar zouden intrekken. Voor hun halfzus was het niet gemakkelijk de meisjes op te vangen, omdat zij en haar man een gezin met kinderen en een winkel hadden. De tweede keer was op nieuwjaarsdag. Toen vader dronken en vloekend thuiskwam, vertrokken de meisjes opnieuw naar hun halfzus en deze keer wilden ze echt niet terug.

Voor de zitting in maart werden twee ooms van vaderszijde, twee tantes van moederszijde en de halfzus opgeroepen. Eén oom liet door middel van een verklaring van een arts weten lichamelijk niet in staat te zijn om te reizen. Van de ooms en tantes zijn geen verklaringen opgenomen in de aantekeningen van de kinderrechter. De halfzus verklaarde dat Ida haar dienstje was kwijtgeraakt omdat haar werkgeefster was overleden. Vader verklaarde dat hij geen misbruik maakte van sterkedrank, geen relatie had met zijn voormalige huishoudster en dat hij zich verzette tegen de ondertoezichtstelling. De secretaris van de Voogdijraad verklaarde dat hij bij het verzoek tot ondertoezichtstelling bleef en dat de Voogdijraad een verzoek tot ontzetting uit de ouderlijke macht van vader over Neeltje zou vragen op basis van dezelfde gronden als deze ondertoezichtstelling. Ida verklaarde dat haar vader altijd gedronken had, dat hij nog steeds omgang had met zijn voormalige huishoudster en dat zij niet terug wilde naar hem. De kinderrechter stelde de beide zusjes onder toezicht en wees een gezinsvoogdes aan, een vrijwilligster die ook andere ondertoezichtstellingen begeleidde. De kinderrechter gaf geen beschikking tot uithuisplaatsing. De halfzus en haar man werden pleegouders.⁴² Zij woonden in

een gemeente buiten de stad Groningen.

Al snel vroegen de pleegouders aan de gezinsvoogdes of Neeltje naar school kon gaan. Ze zat nu thuis en verveelde zich. Zij waren in de veronderstelling dat de Voogdijraad hiervoor toestemming moest geven, maar ze hadden niets van de Voogdijraad gehoord. Het kon snel worden geregeld en Neeltje ging weer naar school.

De pleegouders wilden Ida inzetten voor hun gezin en hun winkel en ook wilden ze haar een naaicursus laten volgen. Ida vond bovendien een dienstje voor twee ochtenden in de week waarmee ze zelf iets kon verdienen. Verder ondersteunde de Armenraad het gezin wekelijks met een klein bedrag vanwege de opvang van de zusjes. De gezinsvoogdes noemde Ida gehoorzaam.

Via de gezinsvoogdes stuurde pleegvader een brief aan de Voogdijraad om te vragen naar winterkleding voor Neeltje. De gezinsvoogdes informeerde bij het Groene Kruis of men in de kosten van een 'rechtphouder' kon voorzien, die door de dokter aan Neeltje was voorgeschreven. Na een afwijzing van het verzoek vroeg zij de kinderrechter of hij deze vergoeding aan de Voogdijraad of aan Openbare Armenzorg kon vragen.

De kinderrechter schreef daarom aan de voorzitter van het Provinciale Groene Kruis of die hem kon helpen hiervoor een oplossing te vinden.

"Wellicht zult u weten op welke deur in deze dagen geklopt moet worden. Ik zou het dan ook ten eerste op prijs stellen, als u uw gewaardeerde inbreng wilt verlenen en de regeling van deze aangelegenheid op u wilt nemen."

Eind december was Ida niet meer zo gehoorzaam en waren er nog steeds geen kleren of 'rechtphouder' voor Neeltje. De gezinsvoogdes dacht dat een andere plek voor Ida beter zou zijn. Van de arbeidersbeurs hoorden ze niets en de pleegouders wilden haar liever uit huis hebben. Ze vroegen de kinderrechter of die misschien iets voor haar wist.

In januari 1941 schreef de kinderrechter naar de arts die de 'rechtphouder' had voorgeschreven en vroeg hij hem, op advies van een andere arts met wie hij de zaak had besproken, om een attest. Het attest stuurde hij naar het hoofd van het Provinciale Groene Kruis, maar deze stuurde het attest weer terug. Hij liet telefonisch weten dat dit toch echt van Armenzorg moest komen.

Vervolgens schreef de kinderrechter aan Armenzorg, legde de zaak uit en

vroeg hun de zaak in orde te maken. Armenzorg belde de kinderrechter en liet weten dat pleegmoeder met Neeltje op het spreekuur van het hoofd van het Provinciale Groene Kruis had moeten komen, maar dat was nooit gebeurd. "Laat ze zo snel mogelijk daarheen gaan," was het dringende advies van Armenzorg.

Via de gezinsvoogdes werd het pleeggezin op de hoogte gesteld en zij schreef hierover weer aan de kinderrechter dat pleegmoeder wel met Neeltje op het spreekuur was geweest. Zij had een briefje meegekregen, ondertekend door het hoofd, en had dit afgeleverd bij de Armenraad om er vervolgens niets meer van te horen. De kinderrechter belde Armenzorg, die toezegde de zaak te onderzoeken.

In maart volgde de ontzetting van vader uit de ouderlijke macht over Neeltje wegens verwaarlozing. Tegelijk volgde de ontheffing van moeder wegens onmacht. De verantwoordelijkheid voor Neeltje ging over naar een voogdijvereniging en zij werd niet meer genoemd in de rapportjes van de gezinsvoogdes. Voor haar eindigde daarmee de ondertoezichtstelling. Openbare Armenzorg nam telefonisch contact op met de kinderrechter. Men wilde geen kostgeld meer betalen voor Neeltje, omdat vader niet meer verantwoordelijk voor haar was. Ook het kostgeld voor Ida betaalden zij niet meer, want zij zou inmiddels op eigen benen kunnen staan. De 'rechtphouder' voor Neeltje was wel betaald.

Ida bezocht haar gezinsvoogdes en nam haar in vertrouwen. Zij wilde weg uit het pleeggezin, want ze kon bij een vrouw in de kost komen voor drie gulden in de week. De gezinsvoogdes vertrouwde het niet dat de prijs zo laag was en informeerde ernaar. Daarna maakte ze haar pupil duidelijk dat het kostadres niets voor haar was en dat zij, zolang er geen ander werk was, bij haar pleeggezin moest blijven. Later verbeterde de relatie tussen Ida en haar pleegouders weer. De kinderrechter beëindigde de ondertoezichtstelling in 1942. Alle beschikkingen in het dossier waren getekend door de zittende kinderrechter.

Beschouwing over casus 7

De kinderrechter was meegegaan in de keuze van de Voogdijraad om, gedurende het onderzoek van de Voogdijraad naar ontzetting en ontheffing van de ouders, de meisjes onder toezicht te stellen. Door de pleegzorgplaatsing bij familie was het mogelijk de meisjes uit huis te plaatsen, anders zou dit door voorlopige toevertrouwing gedaan

moeten worden. De ondertoezichtstelling zorgde ervoor dat vader de meisjes niet kon weghalen en een beschikking tot uithuisplaatsing werd niet gegeven. Het zou nog een jaar duren voordat het verzoek tot ontzetting en ontheffing bij de meervoudige kamer in behandeling kwam.

De kinderrechter wist de weerspannige vader te overtuigen van het nut van de ondertoezichtstelling, want de maatregel werd toch uitgesproken. De gezinsvoogdes stuurde regelmatig haar rapport naar de kinderrechter. Alle contacten leken via de post te zijn gegaan met uitzondering van de zittingen. Dat betekende dat de gezinsvoogdes de moeite nam om voor elke zitting naar Groningen te reizen. Zo kon de kinderrechter direct met haar overleggen, terwijl het overige contact per post was. De gezinsvoogdes was een ervaren vrijwilligster en kende het systeem van vergoedingen. Zij liet vader een verzoek doen bij de Voogdijraad voor kleding voor zijn dochter. Toen zij er niet uitkwam – de vergoeding voor de ‘rechtophouder’ wilde niet lukken – ondersteunde de kinderrechter haar door zelf uitvoerig navraag te doen. Armenzorg was een extern contact voor de kinderrechter. Armenzorg verleende hulp aan het gezin en het pleeggezin. De kinderrechter deed er een beroep op voor vergoeding en Armenzorg hield de kinderrechter op de hoogte van de besluiten die zij nam.

Casus 8. Harm (1935-1938)⁴³

Begin februari 1935 deed een jonge vrouw bij de politie aangifte van diefstal van haar portemonnee. In verband hiermee werden de 13-jarige Harm en zijn neefje door de politie verhoord, waarbij ook andere diefstalletjes aan het licht kwamen. Pro Juventute maakte een rapport voor de officier van justitie met als advies een civielrechtelijke ondertoezichtstelling. Vervolgens stuurde de officier van justitie de kinderrechter een requisitoir: een schriftelijk verzoek tot ondertoezichtstelling.

De informatie uit het rapport van Pro Juventute was zeer uitgebreid. De ouders hadden vier kinderen, van wie Harm het tweede kind was en de enige jongen. De woning van het gezin bestond uit twee kamers, een keuken en drie slaapkamers. De woning was wat rommelig, maar wel schoon.

Het rapport van Pro Juventute vermeldde dat vader geen religie had en dat moeder rooms-katholiek was. Vader was chauffeur bij een meubelfabriek. Hij was volgens het rapport een mooiprater, een matig drankgebruiker en een flinke werkman. Moeder was een echte volkswrouw. Zij lag voortdurend overhoop met haar schoonzuster, de moeder van het

medeplachtige neefje. De vrouwen zouden jaloers op elkaar zijn, aldus de rapporteur.

Sinds de beste vriend van Harm was vertrokken naar een ander stadsdeel, trok Harm veel met zijn neefje op. Beide jongens logeerden bij hun opoe, die hen af en toe van geld voorzag. De ouders beweerden niet geweten te hebben dat de kippen en konijnen die Harm en zijn neefje hadden meegenomen, gestolen waren. Zij waren tekortgeschoten in de opvoeding omdat ze niet krachtig optraden tegen de diefstallen, aldus de rapporteur van Pro Juventute.

Over het eerste contact met de politie vertelde Harm aan de vertegenwoordiger van Pro Juventute: "Daar heb ik lekker niet verteld van de riemen, bananen en pistooltjes, die ik al eerder had gestolen." Over beide jongens werd een afzonderlijke staat van inlichtingen opgemaakt. Pro Juventute schreef in haar rapport dat zij ondertoezichtstelling van alle kinderen in het gezin wilde aanbevelen, maar hier ging de officier van justitie niet in mee. In het rapport van Pro Juventute werden drie kandidaten genoemd die als gezinsvoogd gevraagd konden worden. Tezamen met het requisitoir van de officier van justitie kwamen afschriften van al deze documenten in het dossier van de kinderrechtter.

Voor de eerste zitting werden vier familieleden opgeroepen. Dit waren een broer van moeder en zijn vrouw, grootmoeder van vaderszijde en een zus van vader. In dit geval kon grootmoeder als getuige optreden, want Harm en zijn neefje hadden bij haar gelogeed.

De inzet van de gezinsvoogd – het schoolhoofd van Harm – was de eerste en enige hulpverlening, afgezien van de financiële steunverlening die het gezin kreeg. Voordat het schoolhoofd als gezinsvoogd werd aangeesteld, had hij al interesse in Harm. Hij had aan Harms ouders voorgesteld om hem "bij te spijkeren", zodat hij over zou kunnen gaan. De ouders hadden dat echter niet gewild. De onderwijzer gaf in zijn rol als gezinsvoogd Harm nu extra huiswerk mee voor taal en rekenen. Harm las graag en daarom gaf de gezinsvoogd hem goede lectuur mee. Harm zette zich helemaal in en maakte zijn huiswerk, maar verder leren lukte niet.

De gezinsvoogd gebruikte voor zijn rapporten aan de kinderrechtter voorgedrukte formulieren. Dit betekende dat een aantal aandachtspunten de rapportage bepaalden. Dit betrof onder meer gedrag, godsdienstonderwijs, vrije tijd, medewerking van de ouders en het belang van het kind.

Over de aanpak van Harm had de gezinsvoogd een uitgesproken mening. "Eén ding is jammer, dat Harm's moeder een mensje is met weinig ontwikkeling en doorzicht. Dat leidt wel eens tot wat men noemt zeuren en met resoluut optreden tegenover Harm bereikt men alles. Een goed en streng woord hebben bij hem steeds meer succes, dat merk ik geregeld bij hem op in de school." Verder was hij zeer te spreken over de ouders. De samenwerking was zeer goed, vader verdiende best en het was netjes in huis.

De gezinsvoogd schreef in 1936 bij de rubriek gezondheid dat deze "vrij goed" was, omdat "het verblijf van ongeveer vier weken op Schiermonnikoog hem veel goed [had] gedaan". Harm had een poosje geen vriendjes en dat vond de gezinsvoogd niet erg. Dan kon hij ook niet in de verleiding komen verkeerde dingen te doen. Harm nam deel aan het verenigingsleven via de verkenner van de scouting. Hij bezocht af en toe bijeenkomsten van het rooms-katholieke Sint Franciscus Liefdewerk, waar godsdienstonderwijs werd gegeven, maar hij sloeg ook regelmatig bijeenkomsten over. Volgens de gezinsvoogd was hij veel thuis en las hij vaak. Aan het einde van het schooljaar gaf de gezinsvoogd aan dat doorleren niets voor Harm was en dat hij werk voor hem zou gaan zoeken. Hij vond in 1937 een baantje voor hem als slagershulp. Daarmee verdiende hij echter niet veel, dus zocht de gezinsvoogd verder. Hij probeerde Harm door bemiddeling van het Rooms Katholieke Plaatsingsbureau, een onderafdeling van de Rooms Katholieke Kinderbescherming, geplaatst te krijgen bij een andere patroon. Zijn tweede betrekking kreeg Harm door tussenkomst van de pater en hij ging meer verdienen. Hij werd loopjongen bij een confectiebedrijf, waarmee zijn inkomen steeg van één gulden en vijftig cent naar twee gulden en zevenenvierzig cent. Bovendien bleef hij één dag in de week bij de slager werken, zodat hij zes dagen per week werkte. Vader was enige tijd van huis om een gevangenisstraf uit te zitten, maar hierover werd verder niets vermeld. Bij zijn bezoeken aan moeder zorgde de gezinsvoogd er in die periode voor dat hij in gezelschap was van een medelid van de Sint-Vincentiusvereniging.

In 1938 vond de gezinsvoogd de gezondheid van Harm niet zo goed vanwege "plotselinge groei". Vanwege zijn sterke groei zou de voeding beter

moeten, maar dat was een probleem omdat het gezin er in inkomen op achteruit was gegaan. Het gezin trok steun en de schoolgaande kinderen kregen schoolvoeding en -kleding. Er stond een oude schuld die afbetaald werd en de ouders betaalden voor hun ziekenfonds. Een en ander legde een zware druk op het inkomen.

De beschrijving die de gezinsvoogd gaf van het karakter van Harm werd steeds positiever. In het eerste rapport was Harm "wat driftig en brutaal", na een paar maanden was hij "wat handelbaarder". Na ruim een jaar had hij "veel van zijn drift verloren en [maakte hij] daardoor een prettiger indruk. Ook [was hij] veel beleefder in zijn optreden." Na anderhalf jaar was Harm "hoe langer hoe kalmer en bezadigder en [leek hij] zich op te willen werken". In het laatste rapport schreef de gezinsvoogd dat hij "heel veel verbeterd [en] zelfs vrij kalm van natuur [was], terwijl hij vroeger toch zo driftig was". Met een briefje liet de gezinsvoogd weten niet op de zitting te kunnen komen en verlenging niet noodzakelijk te achten.

Beschouwing over casus 8

In deze casus kreeg de kinderrechter het verzoek van een 'interne' partner. Het requisitoir van de officier van justitie was onderbouwd met uitgebreide informatie: verslagen van de verhoren door de politie, voorgedrukte vragenlijsten ingevuld door de politie, een voorgedrukte vragenlijst ingevuld door Pro Juventute en een rapport van Pro Juventute met een advies over de te nemen maatregel. Het was de officier van justitie die aan Pro Juventute vroeg een rapport op te stellen over een minderjarige. Hierin werd ook de gezinssamenstelling vermeld en werden de verhoudingen in en buiten het gezin beschreven, terwijl dat in de rapporten van de Voogdijraad niet altijd het geval was. Hoewel de Voogdijraad waarschijnlijk op de hoogte was gebracht, speelde deze externe partner geen rol in deze casus. Alleen in het geval dat een minderjarige 18 jaar of ouder was, onthield Pro Juventute zich van een advies. Het was dan aan de kinderrechter om te bepalen of het jeugd- dan wel het volwassenenstrafrecht werd toegepast. Het verzoeken van een ondertoezichtstelling door de officier van justitie was in de jaren twintig en dertig in Groningen een gebruikelijke praktijk; later zou echter afnemen en in onbruik raken.

De kinderrechter had een keuzemogelijkheid voor de gezinsvoogd. De vrijwillige gezinsvoogd die hij koos, kon vanwege zijn beroep iets extra's doen voor de opvoeding van de jongen en de ouders respecteerden hem in zijn rol als gezinsvoogd. Ook rapporteerde hij regelmatig aan de kinderrechter. De kinderrechter hoefde niet op te treden buiten de

wettelijke procedure voor de jaarlijkse zitting, vanwege de zorgvuldigheid van de hulpverlening en rapportage door de gezinsvoogd en de ongecompliceerdheid van de casus.

3.6 Conclusie

Kinderrechters verweerden zich toen in dit decennium hun bevoegdheden dreigden te worden wegbezuinigd. Dit zou de mogelijkheden tot uitvoering van ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen ernstig beperken. Door de minister van Justitie werd zelfs een totale opheffing van uithuisplaatsingen overwogen. Het verweer van de kinderrechters leidde tot behoud van de maatregel, met behoud van het budget. In de discussie tussen kinderrechters over de vraag wie de leiding over de ondertoezichtstelling zou moeten hebben – de kinderrechter of de Voogdijraad – was het volgens Feith, die overigens een minderheidsstandpunt innam, duidelijk dat de kinderrechter zijn invloed zou moeten behouden.

De interne procedure van de ondertoezichtstelling veranderde. De officier van justitie had geen rol meer in het proces van de civielrechtelijke ondertoezichtstelling, met uitzondering van de verzoeken die hij zelf deed. De kinderrechter vroeg geen instemming van de officier van justitie (zie paragraaf 1.2). Deze procedureaanpassing versterkte de positie van de kinderrechter.

Voor Feith bleef de rol van de kinderpolitie belangrijk. Dit laat zich zien in de casus van Dientje (casus 6). Ongetwijfeld was Dientje nog bekend bij de kinderpolitie van de vorige ondertoezichtstelling en zouden er nieuwe gegevens nodig zijn voor een volgende ondertoezichtstelling. De kinderpolitie hield het meisje daarom in het oog.

Er waren in deze periode geen voorlopige ondertoezichtstellingen. Het groeiende aantal ondertoezichtstellingen betekende een grote schare aan vrijwillige gezinsvoogden die begeleiding van de kinderrechter kregen. De Vereniging voor Gezinsvoogden kon echter niet voldoen aan de vraag naar gezinsvoogden en begeleiding van het individuele geval bleef een zaak tussen kinderrechter en gezinsvoogd. In de casus van Dientje (casus 6) gaf de kinderrechter gehoor aan de wens van haar vader om een vrouw als gezinsvoogdes te benoemen. Feith ondersteunde de gezinsvoogdes door, in een persoonlijk gesprek, Dientje te manen om de instructies van de gezinsvoogdes te volgen. De kinderrechter had profijt van een schoolhoofd als gezinsvoogd (Harm, casus 8) die zich inspande voor scholing en werk voor de minderjarige. In het gezin van de kinderen Molema (casus 5) waren wijkverpleegsters uitstekende gezinsvoogdessen. Voor elke wisseling van

gezinsvoogd probeerde de kinderrechtster eerst via de scheidende gezinsvoogd vervanging te vinden.

De taakopvatting van de kinderrechtster bleef onveranderd. Zijn takenpakket bleef arbeidsintensief en onverwachte wendingen vroegen ad-hocoplossingen, zoals het verkrijgen van de ‘rechtophouder’ voor Neeltje (casus 7). Daarnaast wilde hij, net als kinderrechtster Lohman eerder deed, preventieve maatregelen promoten zodat sommige problemen minder uit de hand zouden lopen (paragraaf 3.5). Kinderrechtster Feith was actief in Pro Juventute vanaf de aanvang van zijn functie; hij verscheen op vergaderingen van de gezinsvoogdijvereniging en onderhield formele en informele contacten met de Voogdijraad. Zijn bijdrage buiten werktijd aan het kinderbeschermingsveld laat zien hoe gedreven hij zijn functie vervulde. De functieopvatting zal zeker ook bijgedragen hebben aan regelmatige informele uitwisseling van informatie.

Gezien zijn grote aantal dienstjaren was de Groningse kinderrechtster in deze periode een ervaren rechtster. Hij groeide in zijn rol en maakte optimaal gebruik van wetsbronnen, hulpmogelijkheden en netwerkcontacten. Het was de ervaring die hem tot een waardevolle professional maakte. De functie van kinderrechtster was weliswaar bewerkelijk: het zoeken en begeleiden van gezinsvoogden, het vragen van machtigingen voor uithuisplaatsingen bij het ministerie van Justitie, het opsturen naar het ministerie van declaraties van tehuizen, het vragen van inlichtingen aan artsen, politie en burgemeesters enzovoort. Maar door zijn ervaring en gedrevenheid lukte het Feith dit allemaal te doen. Er stonden echter moeilijke tijden voor de deur die een onverwacht grote invloed zouden hebben op het Groningse kinderrechtschap.

Eindnoten

- 1 Dekker (2007) 10-33.
- 2 Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming (1930) 217.
- 3 Verburg (2001) 333, 334.
- 4 Dit waren kinderen die als straf ter beschikking van de regering werden gesteld (tbr), wat inhield dat zij werden geplaatst in een rijksopvoedingsgesticht of tuchtschool (Dimmendaal (1998) 22).
- 5 Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra (2008) 407. Het MOB had een psychologische benadering van ontwikkelings- en opvoedingsproblemen en vond weinig ingang in kinderrechtspraak en kinderbescherming (Ibid., 407-412). In snel tempo ontwikkelden zich adviesbureaus voor ouders van kinderen, waarvan een aantal opging in het MOB (Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 328).
- 6 *Nieuwsblad van het Noorden*, 7-3-1938.
- 7 Met de verhuizing kwam ook een einde aan de diensten van dr. Synco van Mesdag als arts en psychiater. Dr. Van Mesdag was lid van Pro Juventute vanaf de oprichting in 1908. In de eerste jaren

- had hij cliënten van Pro Juventute onderzocht voor wie men dat nodig achtte. Aansluitend had hij achtentwintig jaar lang alle cliënten van het Observatiehuis onderzocht en verslagen hiervan gemaakt. Daarbij had hij van 1909 tot en met 1918 bestuursfuncties vervuld. Dit alles als vrijwilliger. In de jaarverslagen van 1909 tot 1915 was hij de auteur van het 'Overzicht van de voornaamste geneeskundigen bemoeiingen van wege de Vereeniging'. Hierin werd een beknopt overzicht gegeven van minderjarigen die hij had onderzocht in het Observatiehuis en in het Huis van Bewaring. Dat nam tot twintig pagina's van het jaarverslag in beslag. Het bestuur besloot in 1915 dit verslag in te krimpen tot één pagina vanwege de hoge papier- en drukkosten.
- 8 *De Telegraaf*, 13-7-1933. Niet te verwarren met het 'Gesticht voor pleegzusters en toevluchtsoord voor meisjes', of kortweg Toevluchtsoord genoemd, aan het Martinikerkhof 11. Het tehuis 'Toevlucht voor vrouwen en kinderen' werd gevestigd aan de Noorderhaven 15. Dit tehuis sloot echter weer in 1942.
 - 9 *Nieuwsblad van het Noorden*, 12-7-1928.
 - 10 *Nieuwsblad van het Noorden*, 5-10-1935.
 - 11 Verburg (2001) 339. In 1928 waren de kosten voor uithuisplaatsingen f 103.000,- en in 1930 al f 184.000,-.
 - 12 De commissie was geïnstalleerd in 1931 onder leiding van Ch.J.I.M. Welter.
 - 13 Doek (1972) 93, 94.
 - 14 Hermans (1984) 111.
 - 15 *Maandblad voor berechting en reclasering van volwassenen en kinderen : orgaan van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen* 1922-1971, jaargang 1932, 165.
 - 16 Hermans (1984) 112.
 - 17 Cohen (1935) 253.
 - 18 Rechtspersoonlijkheid betekent dat een organisatie zelfstandig schulden en bezittingen heeft, dus een eigen boekhoudkundig afgescheiden vermogen.
 - 19 Adriaanse (1998) 37, 38.
 - 20 Een bloedverwant, partner of voogd mocht als 'aanvrager' van een machtiging tot opname optreden. Ook de officier van justitie kon dit verzoeken. Reden van de aanvraag was gevaar voor de openbare orde, het willen voorkomen van ongelukken of verwaarlozing. Bij het verzoek moest een krankzinnigverklaring worden afgegeven, vastgesteld door een geneeskundige (Vijsselaar (2010) 126).
 - 21 Van der Bij, Dane et al. (2006) 69, 70.
 - 22 Voogdijraad te Groningen jaarverslag over het jaar 1933, 11-12. Groninger Archieven, toegangsnummer 125, Voogdijraad te Groningen 1905-1952, archiefstuknummer 41, Jaarverslagen.
 - 23 Dit betrof kinderen van gescheiden ouders, vaderschapszaken, kinderen onder voogdij, ter beschikking gestelde minderjarigen en uit huis geplaatste minderjarigen bij ondertoezichtstelling.
 - 24 Voogdijraad te Groningen jaarverslag over het jaar 1931, 13. Groninger Archieven, toegangsnummer 125, Voogdijraad te Groningen 1905-1952, archiefstuknummer 41, Jaarverslagen.
 - 25 Voogdijraad te Groningen jaarverslag over het jaar 1935, 10. Groninger Archieven, toegangsnummer 125, Voogdijraad te Groningen 1905-1952, archiefstuknummer 41, Jaarverslagen.
 - 26 Kampman (1988) 74; Hermans (1984) 108, 109.
 - 27 Hermans (1984) 108; Tweede Kamer 1932-1933, Kamerstuk nr. 2 IV, ondernummer 8, Bijlage bij de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1933, 24.
 - 28 Van de Leur, Walters & Zwerwer (1987) 31.
 - 29 Voogdijraad te Groningen jaarverslag over het jaar 1939, 11-12. Groninger Archieven, toegangsnummer 125, Voogdijraad te Groningen 1905-1952, archiefstuknummer 41, Jaarverslagen.
 - 30 Jaarverslagen Pro Juventute Groningen 1934 en 1935.
 - 31 Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), verslag van een vergadering van de Vereniging voor Gezinsvoogden in het arrondissement Groningen op 24 juli 1945.
 - 32 Bouman & Meijers (1935).
 - 33 Clemens Schröner (1952) 30.
 - 34 Uit Beijerse (2013) 66; Doek (1972) 59. In het strafproces moest de officier van justitie sinds de invoering van de functie van kinderrechter machtiging vragen van de kinderrechter of deze kon instemmen met voorwaardelijk afzien van vervolging. Wilde de officier van justitie onvoorwaardelijk afzien van vervolging, dan moest hij 'het gevoelen'

- van de kinderrechter inwinnen.
- 35 Clemens Schröner (1952). Zij vergeleek de praktijk van de kinderrechter in de stad Amsterdam met die van de kinderrechter in Groningen voor het deel dat van *buiten* de stad Groningen kwam. Op deze wijze wilde zij een vergelijking maken tussen het functioneren van de gezinsvoogdij in de stad en die op het platteland. Uiteindelijk kon de auteur de verschillen in de toepassing van de ondertoezichtstelling niet herleiden tot de verschillen tussen stad en platteland. (Terzijde: een uitkomst van het onderzoek voor dit boek was dat twee derde deel van de zaken in het arrondissement Groningen uit de stad Groningen kwam en een derde deel van buiten de stad.)
- 36 Bij het wetsontwerp over de Voogdijraden was ruimte gegeven aan deze raden om agenten of correspondenten aan te stellen in andere plaatsen binnen het arrondissement zodat de Voogdijraad daar vertegenwoordigd zou zijn en om de nodige inlichtingen te kunnen verzamelen.
- 37 Groninger Archieven, toegangsnummer 125, Voogdijraad te Groningen 1905-1952, inventarisnr. 40 Jaarverslagen 1922-1940, inventarisnr. 41, Jaarverslagen 1930-1941.
- 38 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: Onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1934, rolnummer 636.
- 39 Rachitis is een botaandoening die ontstaat door een tekort aan vitamine D.
- 40 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: Onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1935, rolnummer 1322.
- 41 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: Onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1940, rolnummer 270.
- 42 De kinderrechter gaf geen beschikking tot uithuisplaatsing, omdat bij een civielrechtelijke ondertoezichtstelling in deze tijd een pleegzorgplaatsing niet was toegestaan (dat veranderde in de jaren vijftig). Wat wel mocht was een vrijwillige uithuisplaatsing, maar die werd niet vanuit de overheid betaald.
- 43 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: Onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1935, rolnummer 654.

4

Oorlog en wederopbouw (1941-1950)

De eerste helft van het decennium 1941-1950 was Nederland in oorlog. De bezetting van het land greep diep in op het gezinsleven. Tekorten in voedsel, brandstof en kleding¹ werden nijpender naarmate de bezetting voortduurde, met als dieptepunt de hongerwinter van 1944 in het nog niet-bevrijde deel van Nederland. Vele vaders en zonen werden verplicht tewerkgesteld in Duitsland; door onder te duiken probeerde men deze arbeidsinzet te ontlopen. Naarmate de oorlog langer duurde, nam de jeugd-criminaliteit toe.² De bezetter vervolgde Joden en zigeuners en stuurde talloze gezinnen de dood in.³ In andere gezinnen maakte verzetswerk het gezinsleven kwetsbaar. De oorlogstijd vergde alle inspanning van iedereen die vrijwillig of beroepsmatig in het veld van de kinderbescherming werkte. Tehuizen werden gevorderd en gezinsvoogden hadden er hun handen vol aan om zelf te overleven. De Groningse kinderrechter werd door de bezetter gegijzeld en de overige rechters probeerden te voorkomen dat er een pro-Duitse rechter benoemd zou worden.

De bevrijding bracht onmiddellijk andere problemen. Voor grote groepen kinderen en jongeren werd een beroep gedaan op de overheid. Dit bemoeilijkte soms het herstel in het veld van de kinderbescherming. Maar in de bevrijde Nederlandse samenleving bleef het gezin de hoeksteen⁴ en de jeugd de toekomst,⁵ die zorgvuldig beschermd moest worden. De wetgever had er vertrouwen in dat de kinderrechter en de ondertoezichtstelling daaraan konden bijdragen. Na de oorlog werd in Groningen een nieuwe vaste kinderrechter aangesteld.

4.1 Voorzieningen

Het aantal kinderen dat bescherming nodig had, nam toe. De grote toevloed aan zaken kwam terecht in het systeem van kinderbescherming, waarvan de capaciteit juist afnam. Tijdens de bezetting werden tehuizen gevorderd, door oorlogshandelingen vernield en bewoners werden haastig geëvacueerd. Ernstige tekorten in kleding, schoeisel, beddengoed en voedsel waren voor ieder tehuis een uitdaging. Mannelijk opvoedend personeel dook onder voor de verplichte tewerkstelling. In sommige tehuizen vonden onderduikers een schuilplaats. Na de oorlog bleken sommige tehuizen voor langere tijd onbruikbaar te zijn, andere werden gevorderd voor de legering van soldaten of voor de internering van politieke verdachten.⁶ Het grote personeelstekort was moeilijk op te vangen door de lagere salarissen in vergelijking met verwant maatschappelijk werk. Ook voor pleeggezinnen werd het steeds moeilijker om in het levensonderhoud van de geplaatste kinderen te voorzien. Het aanbod van pleeggezinnen liep terug ondanks intensieve wervingsacties, terwijl de vraag alleen maar toenam.⁷

Een enkele keer kwamen er maatregelen die de last voor de kinderbescherming een beetje konden verlichten. Omdat er voor tehuizen geen gebouwen beschikbaar waren, opende het departement voor Sociale Zaken in 1942 drie kampen ten behoeve van minderjarigen in de leeftijd van 16 tot 24 jaar. Ook de kinderrechter kon kinderen in deze kampen plaatsen.⁸ Bovendien was met de bezetter overeengekomen dat onder toezicht gestelde minderjarige jongens in tehuizen of kampen vrijgesteld werden van de aanmeldingsplicht voor tewerkstelling in Duitsland. Daarnaast kwam er in 1943 extra subsidie zodat er meer ambtenaren voor de kindervetten aangesteld konden worden.⁹ Tegen het einde van de oorlog was de nood hoog, onder meer door grote voedseltekorten. Reizen was gevaarlijk en communicatie per post was gebrekkig. Hierdoor konden gezinsvoogden hun pupillen niet bereiken. Ook contacten tussen bevrijd en bezet Nederland waren nagenoeg onmogelijk waardoor contact met veel tehuizen ondoenlijk was.¹⁰

De bevrijding in 1945 was een overgang tussen de oorlog en het begin van het herstel. Na de bevrijding werden de communicatiemogelijkheden hersteld en werd de balans opgemaakt. Grote groepen minderjarigen hadden speciale opvang nodig. Sommige minderjarigen moesten om verschillende redenen ouderlijke zorg missen. NSB'ers en andere collaborateurs werden geïnterneerd in kampen en gevangenissen en hun kinderen moesten worden opgevangen. Joodse kinderen zonder familie moesten worden ondergebracht. Jeugdige politieke delinquenten werden geïnterneerd en

moesten worden voorbereid op terugkeer in de maatschappij.¹¹ Er was dus een bijzonder jeugdzorgprobleem.

Om deze reden werd het Bureau Bijzondere Jeugdzorg¹² ingesteld, dat functioneerde van 1 november 1945 tot 28 februari 1949. Daarmee werd een deel van de naoorlogse capaciteit voor kinderbescherming onttrokken aan de reeds bestaande vormen van kinderbescherming. Het personeel, materiaal en budget werden besteed aan nieuwe groepen minderjarigen.¹³ Het gevolg was dat het in elk arrondissement voor kinderrechtters tijdens en na de oorlog nog moeilijker was om hulpverlening door middel van een ondertoezichtstelling mogelijk te maken.

In Groningen was een grote behoefte aan tehuiscapaciteit. Het kindertehuis van het Leger des Heils werd tijdens de oorlog door de bezetter gesloten en na de bevrijding niet heropend.¹⁴ Het observatietehuis De Aaborg kreeg in 1945 zijn gebouw weer terug, nadat dit in de oorlog gevorderd was door de bezetter. In de zomer van 1945 opende het Doorgangshuis een nieuw gebouw: Het Brugje. Het werd bestemd voor werkende meisjes die ondersteuning kregen bij hun terugkeer in de maatschappij.¹⁵ De Groningse Voogdijraad stimuleerde de oprichting van de Stichting Groninger Kindertehuizen, om zo te kunnen komen tot de oprichting van een tehuis voor leerplichtige jongens. Het tehuis moest het karakter van een doorgangshuis krijgen en bijdragen aan differentiatie in de verzorging en opvoeding in tehuizen. Het leidde in september 1947 tot de opening van De Kooikamp te Glimmen.¹⁶ De christelijke Voogdijvereniging Kinderzorg richtte in datzelfde jaar in Haren haar eigen kindertehuis op: Maria Christina. Twee jaar later kreeg Groningen een internaat voor Vorming Buiten Schoolverband (VBS) voor meisjes: De Rank.¹⁷ In 1950 werd in Winschoten het tehuis Zonnegloren geopend, dat bedoeld was voor zwakbegaafde minderjarigen.¹⁸

Zo kreeg de kinderrechter geleidelijk meer ruimte voor tehuisplaatsingen. Daarnaast kreeg hij te maken met andere organisaties in zijn netwerk, die professionele hulp boden. In Groningen ontstond tijdens de oorlog een plaatselijke afdeling van een school voor maatschappelijk werk onder leiding van het Centraal Instituut voor Christelijke Sociale Arbeid (CICSA) te Amsterdam.¹⁹ Mevrouw M. Kamphuis²⁰ was directrice van deze school die dag- en avondopleidingen aanbood. In 1949 verzelfstandigde de afdeling en ging deze Stichting Groninger School voor Maatschappelijk Werk (CICSA)²¹ heten. De kinderrechter was bekend met de organisatie, zoals

bleek uit enkele dossiers in de steekproef. Daarin beschreef hij dat hij zelf vroeg om de hulp van een stagiaire in een gezin waarvan een kind onder toezicht stond. Hij besprak dat wel eerst met de gezinsvoogd(es).

Een andere nieuwe organisatie was de Centrale Dienst van voor- en nazorg, ook wel Provinciaal Psychiatrische Dienst genoemd. Deze dienst werd in 1941 opgericht om uitvoering te geven aan de taken van de Provinciale Groningse Commissie voor de voor- en nazorg voor geestelijk hulpbehoevenden, die in 1940 door Gedeputeerde Staten was opgericht.²² De Provinciaal Psychiatrische Dienst verleende zorg aan zowel volwassenen als jeugdigen en beperkte zich uitsluitend tot zijn adviserende taak.

In het netwerk van kinderrechter W.W. Feith en ook in dat van zijn opvolger G.F. de Sitter waren veel organisaties waarin personen meerdere functies bekleedden. Zo stond de Provinciaal Psychiatrische Dienst onder leiding van dr. A.L.C. Palies,²³ die onder meer psychiatrische ondersteuning verleende aan en bestuurlijk adviseur was van de Vereniging Het Doorgangshuis.²⁴ Hij was ook actief als lid van Pro Juventute²⁵ in een commissie en als adviserend bestuurslid in het algemeen bestuur.²⁶ Kinderrechter Feith zal mr. Palies hebben gekend uit de verslagen van het Doorgangshuis en hij zal hem zijn tegengekomen bij de vergaderingen van Pro Juventute. Ook mr. De Sitter, die in 1945 de bestuurstaak van Feith bij Pro Juventute voortzette, vergaderde met hem en las de verslagen van zijn dienst. In 1948 werd Palies opgevolgd door H. Kuipers als hoofd van de Psychiatrische Dienst.

4.2 De organisatie van de functie kinderrechter

Welke invloed de oorlogsomstandigheden precies hadden op de kinderrechters en de ondertoezichtstelling is moeilijk te bepalen. Uit de dossiers is hierover weinig op te maken. Het werk van de kinderrechter moet er wel sterk door zijn beïnvloed. De positie van de rechters in het algemeen kwam in deze periode onder druk te staan door de regels van de bezetter, de naoorlogse zuivering van het rechtsapparaat, het tekort aan rechters en de toevloed aan zaken. Na de oorlog kwam de uitvoerende taak van de kinderrechter bij een ondertoezichtstelling opnieuw ter discussie te staan.

Tijdens de bezetting had de Nederlandse rechterlijke macht te maken met het bezettersrecht. Dit bestond uit vele verordeningen, beschikkingen, besluiten en decreten die uitgevaardigd waren door het bezettingsbestuur. De nazificering leidde tot Jodenvervolging, economische uitbuiting van Nederland, onderdrukking en ingrepen in het maatschappelijk leven.

Veel juristen hoopten op respectering van het Landoorlogsreglement,²⁷ maar het liep anders. Rechters konden niet meer op juridische gronden de verordeningen aanvechten, want de bezetter opereerde niet op basis van recht maar van macht, van dreiging met en toepassing van geweld.²⁸

Rechtszaken werden geregeld bijgewoond door Duitse functionarissen. In de eerste weken van 1942 kwam het zelfs voor dat de Sicherheitspolizei of andere Duitse instanties willekeurig ingrepen in de door Nederlandse rechters gewezen vonnissen in burgerlijke zaken.²⁹

Tijdens de oorlog vond er om diverse redenen een uitstroom aan rechters plaats. Joodse rechters werden gedwongen om ontslag te nemen, de pensioenleeftijd ging omlaag naar 65 jaar,³⁰ er volgde ongevraagd ontslag om diverse redenen en sommige rechters namen zelf ontslag. De Nederlandse rechtsstaat was ontmanteld en daarmee de normale, rechtsstatelijke omgeving waarin rechters opereerden. Dit leidde tot grote problemen en risico's voor rechters. Zij hadden te maken met staking, schorsing, het proberen te verhinderen van arbeidsinzet, onderduik, arrestatie, gijzeling, krijgsgevangenschap en zelfs executie.³¹

Het rechterschap werd steeds moeilijker. In mei 1943 werd verordend dat vanwege een tekort aan rechters eerdere bepalingen over vakanties van rechters tot nader order buiten toepassing werden verklaard. Deze verordening werd tijdens de bezetting niet meer herroepen. In 1944 werd verordend dat rechters die hun taak volgens de bezetter niet behoorlijk uitvoerden, de doodstraf konden krijgen. Veel geschikte juristen wilden niet voor de bezetter werken en moesten om die reden onderduiken.³² Het aantal rechters nam af.

Het herstel naar een voldoende aantal rechters kon niet eerder dan na de oorlog beginnen. In 1945 nam het Hoge College voor de Zuivering van de Rechterlijke Macht de rechterlijke zuiveringsraden over die het Militair Gezag had ingesteld in de vijf ressorten van de gerechtshoven. Midden 1947 was de zuivering van de rechterlijke macht voltooid.³³ De zuivering betekende een verdere inkrimping van het aantal beschikbare rechters. Het tekort aan rechters had ook gevolgen voor de invulling van het kinderrechterschap. In het kader van een tekort aan geschikte kinderrechters werd al voor de Tweede Wereldoorlog overwogen om vrouwen als kinder-rechter aan te stellen. De principiële uitsluiting van de vrouw tot het rechtersambt vond geleidelijk minder steun. Op 20 maart 1948 stelde de minister mr. J.H. van Maarseveen³⁴ mejuffrouw mr. Johanna Clementina Hudig aan als kinderrechtster voor het arrondissement Rotterdam.

Mr. J. Overwater, een pleitbezorger van de vrouwelijke kinderrechtster, was zeer tevreden over zijn opvolgster, de eerste Nederlandse vrouwelijke kinderrechtster.³⁵

Over de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de kinderrechtster was opnieuw discussie ontstaan. Kinderrechtster J. Koekebakker stelde in 1941 dat een “bekwame kracht” een schakel tussen de kinderrechtster en de gezinsvoogden kon zijn.³⁶ Dit zou bijvoorbeeld een ambtenaar voor de kinderretten of een ervaren bestuurslid van een patronaatsvereniging kunnen zijn. Na de oorlog was Koekebakker echter evenals D.Q.R. Mulock Houwer³⁷ van mening dat een gereorganiseerde Voogdijraad de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de gezinsvoogdij zou moeten krijgen.³⁸ In dit idee was de bekwame kracht vervangen door de Voogdijraad als mogelijk uitvoeringsorgaan. Sommige Voogdijraden voelden wel voor dit plan.³⁹

De commissie Lamers (1947-1949), die rapporteerde over de mogelijkheden tot reorganisatie van de Voogdijraden, meende dat de Voogdijraden een uitvoeringsorgaan moesten krijgen dat zich bezig zou houden met gezinsvoogdijzaken. De Voogdijraad zelf zou dan een toezichthoudende taak moeten krijgen, terwijl de gezinsvoogd en de gezinsvoogdijverenigingen de zorgtaken zouden behouden.⁴⁰

Veel kinderrechtsters, onder wie J. Overwater, W.P.C. Knuttel, N. Muller en H. de Bie, waren echter nog steeds tegen de overdracht van de uitvoerende taak van de kinderrechtster. Toezicht op deze taak van de kinderrechtster vonden zij echter geen bezwaar.⁴¹ Eventuele ondersteuning bij de uitvoerende taak van de kinderrechtster kon beter worden gegeven door de gezinsvoogdijverenigingen.⁴² Alle plannen verdwenen uiteindelijk opnieuw in de la, opnieuw omdat er geen geld was om de veranderingen door te voeren.

De sectie kinderrechtsspraak

Een van de belangrijkste fora van de beroepsgroep was de vereniging voor kinderrechtsters.⁴³ Na het aanvankelijke vergaderverbod bleef de sectie Kinderrechtsspraak van de Vereniging voor Strafrechtsspraak tot mei 1944 doorvergaderen, totdat dit door de omstandigheden onmogelijk werd. Na de oorlog was de sectie zeer actief. Zij zette zich in voor de viering van het 25-jarig bestaan van de functie van kinderrechtster in 1947. Verder zocht de sectie bevordering van kwaliteit en opbouw van het werk van

de kinderrechter en bracht ze een omvangrijke nota uit aan het departement van Justitie. De nota behandelde onder meer de mogelijkheid van de kinderrechter om onder toezicht gestelde minderjarigen te bezoeken, verlaging van de leeftijdsgrens van onder toezicht gestelde minderjarigen, werkprocessen, salarissen van ondersteunend personeel, en specialisatie en promotiekansen van de kinderrechter. Het bleef echter bij plannen.⁴⁴ De invulling van het kinderrechterschap kwam vooral vanuit de praktijk en in mindere mate vanuit formele organisatorische verbanden zoals de vereniging.

4.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

Met de verslechtering van de levensomstandigheden in veel gezinnen tijdens de oorlog, nam ook de toepassing van de maatregel ondertoezichtstelling toe. Dit blijkt uit de landelijke aantallen nieuwe civielrechtelijke ondertoezichtstellingen (bijlage 1). Het aantal civielrechtelijke ondertoezichtstellingen steeg van 1.929 zaken in 1940 naar 3.568 in 1943; bijna een verdubbeling. Deze sterke toename moet een flinke druk op de werkzaamheden van de kinderrechters hebben gelegd. Elke nieuwe ondertoezichtstelling stond minimaal een jaar onder supervisie van de kinderrechter en voor een derde van alle zaken was dit twee jaar. Daarnaast droeg het verlies aan mogelijkheden in de uitvoering van de ontheffing en ontzetting⁴⁵ bij aan een stijging van het aantal ondertoezichtstellingen, maar ook van het aantal toevertrouwingen (zie paragraaf 4.4).⁴⁶ De ondertoezichtstelling werd een noodoplossing met een brede toepassing.⁴⁷

Na de oorlog werd de maatregel ondertoezichtstelling herzien. In 1937 lag er al een wetsontwerp voor de herziening van de Kinderwetten. Uiteindelijk leidde dit tot de invoering van een nieuwe wet op 10 juli 1947.⁴⁸ Men probeerde de juiste afstemming te vinden tussen alle kinderschermingsmaatregelen en wilde tegelijkertijd de kinderrechter niet overbelasten. Enerzijds wilde de wetgever aan de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing duidelijke grenzen stellen, waarmee het werk van de kinderrechter werd beperkt. Anderzijds wilde de wetgever de kinderrechter in alle familiezaken betrekken.

De wet van 10 juli 1947 zorgde voor een aantal veranderingen. Zo kregen ouders voortaan gezamenlijk de ouderlijke macht, waar deze voorheen alleen bij de vader lag, en kwam er controle op het voorgenomen huwelijk van

ondertoezichtgestelden. De ondertoezichtstelling van kinderen onder voogdij van een vereniging verdween, evenals het verplichte verhoor van bloed- en aanverwanten. Alle beschikkingen van de kinderrechter moesten bij voorraad uitvoerbaar⁴⁹ zijn en tegen alle beschikkingen behalve de voorlopige ondertoezichtstelling kwam het recht van hoger beroep. Onveranderd bleef de verblijfplaats op aanwijzing van de gezinsvoogd. Naast uithuisplaatsing door beschikking van de kinderrechter werd deze optie met regelmaat gebruikt. De gezinsvoogd kon de aanwijzing tot verpleging elders zelfstandig geven, maar gewoonlijk overlegde deze vooraf met de kinderrechter. De plaatsing elders kon zijn in een kamp voor sociale jeugdzorg, een tehuis met halve vrijheid, een pleeggezin of een opleidingsinternaat. Mr. M.B. van de Werk, kinderrechter te Utrecht, meende dat “het fraaier was geweest indien de wetgever deze aanwijzingen tot plaatsing uitdrukkelijk erkend had”.⁵⁰ Verder moesten de kosten van een eventuele observatie voortaan door de ouders of de minderjarige zelf worden betaald. De voorlopige toevertrouwing van minderjarigen door de officier van justitie moest binnen veertien dagen door de rechtbank worden bekrachtigd. Voorheen was hieraan geen tijdslimiet gesteld (“zonder verwijl”⁵¹) en liet bekrachtiging – door overbelasting van het rechtsapparaat – soms maanden op zich wachten. Eveneens voorzag de wet in een gedwongen ontheffing, een proefherstel van de ouderlijke macht en een maximale termijn voor uithuisplaatsing.⁵² De wijzigingen sloten voor een deel aan op de praktijk, zoals de opheffing van de verplichting tot verhoor van bloed- en aanverwanten. Andere wijzigingen beoogden die praktijk in nieuwe banen te leiden, zoals het begrenzen van de termijn van uithuisplaatsing.⁵³

Door de overheid werden landelijke regels voor voogdij- en gezinsvoogdijverenigingen opgesteld.⁵⁴ Alleen voogdij- en gezinsvoogdijverenigingen mochten vanaf 1947⁵⁵ met voogdij- dan wel met gezinsvoogdijzaken worden belast. Wie zich niet hield aan de voorwaarden en aan de inspectie van het Rijk vanuit de 7^e Afdeling van het ministerie van Justitie, kreeg geen opdrachten tot voogdij of gezinsvoogdij.⁵⁶

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

De landelijke cijfers voor nieuwe ondertoezichtstellingen laten voor 1941 en 1942 een forse stijging zien. In 1943 liep het aantal iets terug en van 1944 en 1945 zijn geen cijfers verzameld vanwege de oorlogsomstandigheden. Na de oorlog stegen de aantallen verder met een voorlopig hoogtepunt in 1950 van 5.570 nieuwe ondertoezichtstellingen (zie figuur 1 in de bijlage).

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

De aantallen nieuwe ondertoezichtstellingen in het arrondissement Groningen laten voor de jaren 1941 en 1942 eenzelfde sterke stijging zien als die van de landelijke cijfers. Dat er na de piek van 1942 een daling volgde, is niet verwonderlijk. Door de wisselingen in het kinderrechterschap en de moeite die het kostte om gezinsvoogden te vinden, werden er minder nieuwe ondertoezichtstellingen uitgesproken. Over de jaren 1944 en 1945 zijn geen statistieken opgemaakt. In 1947 werd in Groningen een nieuw hoogtepunt bereikt ten opzichte van alle voorgaande jaren. De betrokken organisaties, zoals de rechtbank, de Vereniging voor Gezinsvoogden, Pro Juventute en de tehuizen, verzetten steeds meer werk. Het aantal nieuwe zaken in Groningen overtrof in 1950 met 268 nieuwe zaken zelfs het aantal uit 1947. Dat moet de jaren erna een enorme toename in werkdruk hebben opgeleverd. Naast alle lopende zaken waren er nog eens 268 nieuwe zaken die begeleid moesten worden.

Van 1941 tot en met 1950 zijn 821 nieuwe dossiers aangelegd. Dit is een deel uit het corpus van de steekproef. Uit deze periode is een steekproef van 10% getrokken.⁵⁷ Elk dossier vertegenwoordigt een gezin. In de steekproef van 83 dossiers ging het om 205 onder toezicht gestelde kinderen: 96 jongens en 109 meisjes.

Dit deel van het corpus van de steekproef had de volgende kenmerken. Naast verzoeken van de Voogdijraad Groningen kwamen er 81 verzoeken van de Voogdijraad Winschoten en was de officier van justitie 29 maal de verzoeker. Dit betrof nog slechts 3,5% van de 821 dossiers; een afname van 16,5% vergeleken met het vorige decennium (zie paragraaf 3.3). Negen zaken werden ingetrokken. Twee zaken werden door de kinderrechter afgewezen en zes zaken werden aangehouden. Er waren twee overdrachten vanuit Groningen naar Amsterdam. Zestien zaken kwamen uit andere arrondissementen naar Groningen.⁵⁸ In het arrondissement Groningen werden er in 1944 in totaal 66 nieuwe dossiers aangelegd en in 1945 waren dat er 45. In de landelijke statistieken zijn deze jaartallen niet vermeld. Deze aantallen lagen ver onder de aantallen uit 1943 en 1946.

Uit de steekproef blijkt dat slechts één voorlopige ondertoezichtstelling werd uitgesproken, die later werd omgezet naar een ondertoezichtstelling. Van de 83 gezinnen woonden er 62 in de stad Groningen; 21 gezinnen woonden in diverse plaatsen in de provincie. In de steekproef was de groep jonge kinderen (tot en met 12 jaar) bij de aanvang van de

ondertoezichtstelling duidelijk in de meerderheid, zoals tabel 4.1 laat zien. Bij de jongens bestond de groep tot en met 12 jaar uit 66 kinderen en de groep van 13 jaar en ouder uit 30 kinderen. Bij de meisjes ging het om 74 kinderen in de leeftijd tot en met 12 jaar en 35 in de leeftijd van 13 jaar en ouder.

Bij het einde van de ondertoezichtstelling was er bij de meisjes met 61 kinderen in de leeftijd tot en met 12 jaar en 48 in de leeftijd van 13 jaar en ouder nog steeds sprake van een meerderheid voor de jonge leeftijdsgroep. Dit gold echter niet voor de jongens, met 40 kinderen in de leeftijd tot en met 12 jaar en 56 in de groep van 13 jaar en ouder (zie tabel 4.1).

In het onderzoek *Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010, Resultaten van deelonderzoek 1 van de Commissie-Samson* uit 2012 laat de grafiek met leeftijden van onder toezicht gestelde minderjarigen eveneens zien dat de groep jonge kinderen dicht bij de 60% lag.⁵⁹

Tabel 4.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=205) 1941-1950</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	66	40
Jongens 13-18 (21) jaar	30	56
Totaal jongens	96	
Meisjes 0-12 jaar	74	61
Meisjes 13-18 (21) jaar	35	48
Totaal meisjes	109	

In vergelijking met de vorige periode valt in dit decennium de langere duur van de ondertoezichtstellingen op. Zelfs de uitschieters zijn opmerkelijk. Ongetwijfeld waren de oorlogsomstandigheden en de ontstane schaarste aan levensbehoeften hieraan debet.

Na twee jaar was voor 36% van de onder toezicht gestelde kinderen uit de steekproef de maatregel beëindigd. Na drie jaar was dat voor 50% het geval, na vier jaar voor 61% en na vijf jaar voor 75%. In vergelijking met het vorige decennium duurde het deze periode langer voordat de grens van driekwart was gepasseerd: na zes jaar 82%, na zeven jaar 91%, na acht jaar 94%. Drie kinderen bleven achtenhalf jaar onder toezicht, één kind ruim negen jaar en vier kinderen elf jaar.

Van de 205 kinderen uit de steekproef werden 36 kinderen uit huis geplaatst. Vanwege de moeilijke omstandigheden tijdens en na de oorlog waren uithuisplaatsingen vaak moeilijk te realiseren.⁶⁰ Toch steeg het percentage uithuisplaatsingen binnen de steekproef in dit decennium naar 18%, terwijl het in het vorige decennium 10% betrof.

Zestien kinderen werden buiten de provincie Groningen geplaatst, onder andere in Rotterdam, Zetten, Bloemendaal, Hilversum en Maarssen. Vijf van deze zestien kinderen zijn op enig moment wel in Groningen geplaatst geweest. Er kwamen onder toezicht gestelde kinderen in het Observatiehuis voor jongens, in het Doorgangshuis in de stad Groningen en in De Kooikamp in Glimmen. Er waren twee pleeggezinplaatsingen.

4.4 De Voogdijraad en de gezinsvoogdij

De Voogdijraad

Tijdens de oorlog wisselde het voorzitterschap van de Voogdijraad. De eerder genoemde Synco van Mesdag, die sinds december 1923 onafgebroken voorzitter was geweest, werd in 1940 ziek. Johannes Offerhaus Wzn., notaris te Groningen en lid van de Voogdijraad sinds de oprichting in 1905, nam zijn functie waar. Van Mesdag overleed in november 1941. In het voorjaar van 1942 werd een opvolger gevonden in de persoon van mr. H.S. Siebers, advocaat en procureur te Groningen. In 1941 trad in de persoon van M.A. Prins, inspectrice van politie voor kinderkzaken, de eerste vrouw toe tot de Groningse Voogdijraad. Zij had toen al ruim zeven jaar ervaring met kinderkzaken bij de politie. De benoeming zorgde voor een nauwer contact tussen de Voogdijraad en de kinderplicht. Binnen de stad Groningen zorgde de kinderplicht voor de onderzoeken ten behoeve van de Voogdijraad. Buiten de stad Groningen gebeurde dat behalve door de politie ook door de ambtenaren voor de kinderkzaken of de agenten van de Voogdijraad ter plaatse.⁶¹

De oorlogsomstandigheden zetten het werk van de Voogdijraad onder druk. Er moesten zoveel onderzoeken worden gedaan dat de Voogdijraad voortdurend op zoek was naar vrijwilligers. Het uitvoeren van toezicht en controle op uit huis geplaatste kinderen raakte in het slop. Ook kreeg de Voogdijraad te maken met een grote toename van toevertrouwingen. De Voogdijraad twijfelde soms over de besluiten van de kinderrechter, zoals blijkt uit de beschrijving van de toevertrouwingen⁶² in het jaarverslag uit 1941. De Voogdijraad kampte met een ongekend groot aantal

toevertrouwingen, 41 nieuwe gevallen, die veelal op initiatief van de kinderrechtter waren opgelegd. Het betrof gevallen waarin een ondertoezichtstelling niet het minste effect had en de toestand van de betrokken kinderen zodanig was dat ingrijpen onvermijdelijk was, aldus het jaarverslag.⁶³ Het bleek het topje van de ijsberg te zijn, want het aantal toevertrouwde kinderen bleef stijgen tot een hoogtepunt in januari 1948 met 316 toevertrouwde kinderen. Dit was niet toe te schrijven aan één kinderrechtter, gezien het aantal plaatsvervangende kinderrechtters tijdens de oorlog. Eerder zullen de omstandigheden tijdens en na de oorlog hieraan hebben bijgedragen.

De enorme taakomvang van de Voogdijraad zorgde ervoor dat andere taken in de verdrukking kwamen. Er kon bijvoorbeeld geen tijd worden gemaakt voor het bezoeken van instellingen en gezinnen waar de kinderen verbleven. Onvoldoende controle op de in tehuizen of pleeggezinnen geplaatste kinderen bleef in de jaren veertig een probleem.⁶⁴

In de commissie die zich bezighield met de ambtenaren voor de kindervetten, waarvan de Voogdijraad ook deelnemer was, wees de voorzitter erop dat door de Voogdijraad aangevraagde rapporten lang op zich lieten wachten. De Voogdijraad drong daarom aan op een uitbreiding van het aantal ambtenaren voor de kindervetten.⁶⁵ Onderwijl deed Pro Juventute wat het kon om deze krachten te ondersteunen en in aantal uit te breiden.⁶⁶ Het was een punt van wrijving.

Na de oorlog, in 1945, namen de voorzitter en secretaris van de Voogdijraad zitting in het Comité voor oorlogspieegkinderen. Bij de opheffing daarvan in 1946 richtte de gemeente Groningen een Jeugdraad in waaraan ook de Voogdijraad deelnam.⁶⁷ Diverse organisaties ondernamen elk hun eigen inspanningen om tehuizen op te zetten vanwege het hoge aantal kinderen dat opgevangen moest worden.⁶⁸ Zelfs de Voogdijraad deed moeite om een tehuis op te richten (zie par. 4.1).⁶⁹

Gezinsvoogdijvereniging bij strafrechtelijke ondertoezichtstelling: Pro Juventute

Er waren twee verenigingen die gezinsvoogden konden voordragen: Pro Juventute voor strafrechtelijke zaken en de Vereniging voor Gezinsvoogden in Groningen voor civiele zaken. Verscheidenheid van gezinsvoogdijverenigingen naar gezindte of levensbeschouwing, zoals die zich elders in het land voordeed,⁷⁰ deed zich in Groningen in mindere mate voor. De verenigingen konden niet voorzien in de vraag naar gezinsvoogden en daarom bleef de kinderrechtter zelf ook gezinsvoogden zoeken.

Het Verbond van Pro Juventute, de landelijke vereniging, probeerde na de oorlog tot een overkoepelende organisatie van gezinsvoogdijsinstellingen uit te groeien. Dit trachtte men te bereiken door leden van andere organisaties in het bestuur op te nemen.⁷¹ De plaatselijke afdelingen van Pro Juventute mochten echter hun eigen overwegingen maken. Pro Juventute Groningen deed een poging om de civiele gezinsvoogdij in de organisatie op te nemen. Op 5 mei 1940 was er een bespreking tussen de derde commissie van Pro Juventute, de commissie voor het toezichtswerk en dr. S. van Mesdag als voorzitter van de Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen. De commissie stelde voor om de vereniging op te nemen in Pro Juventute. Bij een schrijven van 14 september liet de Vereniging voor Gezinsvoogden echter weten besloten te hebben om zelfstandig te blijven voortbestaan. Wel zou op enkele punten samenwerking mogelijk zijn.⁷² Daarmee bleef het toezichtswerk van Pro Juventute beperkt tot ondersteuning op het gebied van de uitvoering van strafrechtelijke vonnissen, zoals toezicht op voorwaardelijk gestraften, ontslagen regeringspupillen, vrij patronaat en strafrechtelijke ondertoezichtstelling. Het aantal toezichtgevallen waarvoor Pro Juventute opdracht kreeg, bleef gestaag teruglopen, van 84 in 1947 naar 41 in 1950.⁷³ De opsteller van de jaarverslagen meende dat dit het gevolg was van de adviezen van de ambtenaren voor de kindervetten. Zij kozen bij hun advies aan de kinderrechter in kindervetfaken minder vaak voor patronaat en vaker voor een civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Voor de kinderrechter was Pro Juventute een belangrijk netwerk, want het bestond uit mensen uit diverse organisaties en beroepen. Door de korte lijnen binnen het netwerk kon er snel informatie worden uitgewisseld. Zitting in het algemeen bestuur namen in de jaren veertig bijvoorbeeld M.B. van de Werk, substituut-griffier bij de arrondissementsrechtbank Groningen en dr. A.L.C. Palies, hoofd van de Centrale Dienst van voor- en nazorg voor geestelijk hulpbehoevenden in de provincie Groningen. In 1947 koos Pro Juventute mr. J. Wiarda, hoogleraar recht, tot voorzitter van de vereniging. In het bestuur was ook P. Bolt, voorzitter van de Vereniging voor Gezinsvoogden, enige jaren actief. Eveneens lid van het bestuur werd mevrouw A.W.M. Snijders-Oomen, psychologe. Kinderrechtter Feith zat al jaren in het bestuur en zijn opvolger mr. G.F. de Sitter was bij zijn benoeming al actief lid van Pro Juventute.

Zoals eerder vermeld was Pro Juventute in nog een ander opzicht van belang voor de kinderrechter. De ambtenaren voor de kindervetten waren aangesteld door Pro Juventute, waarvoor de vereniging subsidie kreeg van

de overheid.⁷⁴ Van de diensten van deze ambtenaren mocht niet alleen Pro Juventute gebruikmaken, maar ook de officier van justitie, de kinderrechtter en de Voogdijraad. Dat legde een grote werkdruk op deze ambtenaren. Ondanks de aanstelling van een tijdelijke assistent en diverse vrijwilligers,⁷⁵ bleef er een gemis aan personeel bestaan. Uit de jaarverslagen van Pro Juventute Groningen blijkt hoe men er herhaaldelijk bij het ministerie van Justitie op had aangedrongen om het aantal ambtenaren voor de kindervetten verder uit te breiden. De alsmaar groeiende vraag naar de ambtenaren als gezinsvoogd voor de kinderrechtter en als rapportagekracht voor de Voogdijraad, Pro Juventute zelf en de officier van justitie, maakten het noodzakelijk de drie gesubsidieerde krachten aan te vullen met vrijwilligers. De vrijwilligers waren gewoonlijk stagiaires van scholen voor maatschappelijk werk. Er vonden tussen de diverse betrokken organisaties regelmatig discussies plaats over wie er gebruik mocht maken van de diensten van de ambtenaren voor de kindervetten.⁷⁶

Na de oorlog daalde het aantal opdrachten van de Voogdijraad aan de ambtenaren voor de kindervetten. Dit werd toegeschreven aan de toenemende inschakeling van de kindervetie door de Voogdijraad, mogelijk onder invloed van de inspectrice van politie die zitting had in deze raad. Ook het aantal opdrachten van Pro Juventute zelf was gedaald. Zo kwam er ruimte voor de kinderrechtter om de ambtenaren voor de kindervetten vaker in te zetten voor de gezinsvoogdij.⁷⁷ De Vereniging voor Gezinsvoogden bleef als enige partij echter verstoken van de mogelijkheid om ambtenaren voor de kindervetten in te zetten, terwijl men dat wel graag had gewild.

De Vereniging voor Gezinsvoogden

De Vereniging voor Gezinsvoogden wilde zich positioneren in het veld van de kindervetescherming en zocht samenwerking. Na de oorlog nam de Vereniging voor Gezinsvoogden het initiatief voor overleg met diverse partijen rondom de kinderrechtter. De voorzitter van de Vereniging voor Gezinsvoogden, P. Bolt,⁷⁸ tevens waarnemend geneesheer-directeur van het Academisch Ziekenhuis, nam het initiatief voor een vergadering op 24 juli 1945 met vertegenwoordigers van de kindervetie, de Voogdijraad, Pro Juventute en met de kinderrechtter. Hij wilde tot een omschrijving van ieders taak komen en vond dat Pro Juventute zich op strafrechtelijk terrein moest bewegen en de Vereniging voor Gezinsvoogden op civielrechtelijk terrein. Het gegeven dat de ambtenaren voor de kindervetten zich op beide terreinen begaven, maakte deze scherpe afbakening echter niet

mogelijk. Mr. Siebers van de Voogdijraad meende dat de ambtenaren voor de kindervetten een schakel zouden kunnen vormen tussen de kinderechter en gezinsvoogden.⁷⁹ De Vereniging voor Gezinsvoogden zocht beroepskrachten om voorlichting aan de gezinsvoogden te geven en hun werk te organiseren. Op de wens van de Vereniging voor Gezinsvoogden om een beroep te mogen doen op de ambtenaren voor de kindervetten, wilde Pro Juventute echter niet ingaan.⁸⁰ Dat betekende dat alleen de kinderechter kon beslissen of een ambtenaar voor de kindervetten werd ingezet als gezinsvoogd; de gezinsvoogdijvereniging had daarin geen bevoegdheden.

Mejuffrouw Prins, inspectrice van de kinderpollitie en lid van de Voogdijraad, was van mening dat het onwettig was dat de Vereniging voor Gezinsvoogden de gezinsvoogden voordroeg. Zij stelde dat de vereniging daarmee de leiding over de gezinsvoogdij van de kinderechter overnam. Bolt verweerde zich door te stellen dat dit de gegroeide praktijk was. De vereniging kreeg regelmatig verzoeken van de kinderechter en de Voogdijraad om een gezinsvoogd voor te stellen.⁸¹

Uit de ledenlijst van 1947 blijkt dat twee ambtenaren voor de kindervetten ook lid waren van de Vereniging voor Gezinsvoogden. Tijdens de bestuursvergaderingen werd besproken dat ambtenaren voor de kindervetten regelmatig werden ingezet voor civiele gezinsvoogdij. Daarop baseerde het bestuur zijn hoop op de inzet van deze ambtenaren voor de vereniging. Een schriftelijk verzoek van het bestuur van de Vereniging voor Gezinsvoogden aan de commissie voor de ambtenaren voor de kindervetten over de inzet ten behoeve van de vereniging werd echter afgewezen.⁸²

De Vereniging voor Gezinsvoogden had dan wel bestaansrecht, maar ze was niet groot genoeg om aan de totale vraag naar gezinsvoogden te kunnen voldoen. In 1947 waren er 112 leden, van wie er 73 in de stad Groningen woonden. Niet alle leden waren gezinsvoogd, sommige waren alleen ondersteunend lid en betaalden ter ondersteuning van de vereniging. Er was volgens de voorzitter echter behoefte aan ruim 300 gezinsvoogden. Door de toename van het aantal aanvragen was het niet meer het bestuur dat een voorstel voor een gezinsvoogd deed, maar zorgde een vaste medewerker hiervoor.⁸³

Voor de gezinsvoogden werden vergaderingen en lezingen georganiseerd. Regelmatig verschenen er in *Nieuwsblad van het Noorden* oproepen voor vergaderingen van de vereniging en werd er aangekondigd welke spreker en welk onderwerp aan bod zouden komen. Sprekers waren onder meer de kinderechters uit Amsterdam en Utrecht en een ambtenaar voor

de kindervetten uit Amsterdam. Gezinsvoogden hadden begeleiding nodig en het liefst van professionele krachten, maar de ambtenaar voor de kindervetten lag buiten het bereik en fondsen om een eigen kracht te kunnen bekostigen, waren er niet.

De gezinsvoogd

Uit de steekproef over de jaren veertig blijkt dat er onder de gezinsvoogden al wel enkele professionele krachten waren, zoals ambtenaren voor de kindervetten. In de 83 gezinnen werkten 112 verschillende gezinsvoogden. Van ruim een derde van hen werd geen beroep vermeld. Bij de overigen was er een ruime vertegenwoordiging van onderwijsgerelateerde beroepen. Daarnaast waren er zes wijkverpleegsters, acht verschillende ambtenaren voor de kindervetten (volgens het Jaarverslag van Pro Juventute Groningen over 1950 begeleidden de ambtenaren voor de kindervetten 40 gezinsvoogdijkinderen), de directeur van Sociale Zaken, twee achtereenvolgende directrices van het Doorgangshuis, een waarnemend griffier, een advocaat en ook rechter mr. H.J.E. Engelkens zette zich in als gezinsvoogd. Er worden drie maatschappelijk werkers genoemd, enkele predikanten, een luitenant van politie en een veldwachter. Het ging in totaal om 49 mannen en 63 vrouwen die als gezinsvoogd werkzaam waren.

4.5 De rol van de Groningse kinderrechter

De rol van de Groningse kinderrechter werd tijdens de oorlog ingevuld door meerdere personen. Tot het voorjaar van 1942 bleef mr. Feith op zijn post. Na zijn gijzeling door de bezetter⁸⁴ namen zijn collega-rechters zijn taken als kinderrechter over. Mr. H.J.E. Engelkens, mr. H.E. Vlaanderen en mr. C.J.J.W. van Groeningen vervulden dus bij toerbeurt de functie van kinderrechter.⁸⁵ In juni 1942 stelde het ministerie van Justitie mr. K.T. Dorama aan en ook hij trad op als kinderrechter. Veel dossiers uit die jaren hadden geen schriftelijk vastgelegde informatie en de beschikkingen bevatten niet meer dan de standaardformulering. Mr. Vlaanderen verzocht in januari 1944 het bestuur van de Vereniging voor Gezinsvoogden om hem zoveel mogelijk in elk voorkomend geval van ondertoezichtstelling over de benoeming van een gezinsvoogd te willen adviseren.⁸⁶ Het werd steeds moeilijker om gezinsvoogden te vinden, maar desondanks had de vereniging 142 namen verzameld.⁸⁷

Mr. W.W. Feith werd van mei 1942 tot september 1944 gegijzeld in Beekvliet bij St. Michielsgestel.⁸⁸ Het feit dat juist hij gegijzeld werd, zegt

iets over zijn status binnen de maatschappij. De bezetters gebruikten gijzelaars om verzetshandelingen te ontmoedigen. Mocht het toch tot verzetshandelingen komen, dan kon de gijzelaar worden gedood. Bij voorkeur koos de bezetter voor vooraanstaande burgers. Bij de bevrijding van het zuiden van Nederland in september 1944 kwam mr. Feith weer vrij, maar het noorden was toen nog bezet.

Per 1 september 1945 keerde mr. Feith kort terug bij de Groningse rechtbank, maar al snel namen andere taken zijn tijd in beslag. Hij werd eerst vicevoorzitter van het Bijzonder Gerechtshof te Leeuwarden en op 18 februari 1946 volgde een benoeming tot vicevoorzitter van de Groningse rechtbank.⁸⁹ In maart 1947 werd mr. G.F. de Sitter benoemd als vaste kinderrechter. Mr. De Sitter was begonnen als waarnemend griffier in Groningen in 1934, maar werkte sinds 1940 in Rotterdam. In 1945 kwam hij terug naar Groningen als plaatsvervangend rechter.

De (nog niet vast benoemde) kinderrechter kreeg onmiddellijk na de oorlog te maken met nieuwe problemen. Zo zette het Militair Gezag, waarbij direct na de bevrijding van de stad Groningen op 16 april 1945 het bestuur berustte,⁹⁰ een sectie Jeugdzorg op, die onder leiding kwam van mevrouw Marie Kamphuis, de eerder vermelde directrice van de Groningse opleiding voor maatschappelijk werkers. Niet alleen NSB-kinderen vielen onder haar verantwoordelijkheid, maar ook zoekgeraakte kinderen die op hongertocht door de provincie trokken. Reeds op 1 januari 1946 sloot het Militair Gezag dit jeugdzorgwerk onder zijn auspiciën alweer af.⁹¹ Mevrouw Kamphuis kreeg toestemming om een adviescommissie samen te stellen om haar te helpen bij het probleem van de zorg voor de NSB-kinderen. Deze adviescommissie vergaderde onder leiding van de kinderrechter.⁹² Naast de bestaande kinderbescherming ontstond het Bureau Bijzondere Jeugdzorg die zorg droeg voor de genoemde groepen kinderen. Naast het jeugdstrafrecht ontstond bijzondere rechtspleging inzake jeugdigen door het Besluit Politieke Delinquenten.⁹³ Een nog niet benoemde rechter plaatsvervanger, die tijdens de oorlogsjaren in Rotterdam had gewerkt als substituut-griffier, werd gevraagd om de kinderrechtertaken in het arrondissement Groningen uit te voeren. En dat deed De Sitter. Vanaf de bevrijding tot aan zijn benoeming tot rechter en kinderrechter in 1947 voerde hij alle taken van de kinderrechter zelf uit. Door het tekort aan rechters waren er niet meer dan drie kinderrechter-plaatsvervangers beschikbaar.

Na de oorlog probeerden kinderbeschermingsorganisaties beter te gaan samenwerken, maar dat was niet eenvoudig vanwege tegenstrijdige belangen. Zo wilde Pro Juventute andere gezinsvoogdijverenigingen opnemen in de vereniging, maar de Vereniging voor Gezinsvoogden wilde dit juist niet. Zij wilden wel gebruikmaken van de ambtenaar voor de kindervetten, maar dat werd niet toegestaan. De kinderrechtter moest echter met alle partijen zien samen te werken en onderlinge conflicten brachten hem regelmatig in een moeilijke positie.

De kinderrechtter had tijdens en na de oorlog zijn handen vol. De volgende vier casussen laten zien hoe de praktijk van het kinderrechterschap eruitzag.

Typerend voor de dossiers uit de periode van 1941 tot en met 1950 is dat deze in de jaren 1943 tot en met 1945 weinig rapporten of aantekeningen bevatten. Alleen de beschikkingen werden vermeld in de dossiers. Slechts het hoogstnoodzakelijke werd gedaan. Daarna volgde een periode met veel briefverkeer en werden de dossiers weer dikker. Voor de kwalitatieve analyse zijn vier casussen gekozen aan de hand van de vier vaste onderwerpen: een casus over een kind tot 12 jaar, een casus over een adolescent, een over een minderjarige in een moeilijke maatschappelijke positie en een casus over een minderjarige uit het strafrechtelijk proces. Elke casus is chronologisch en verkort weergegeven. De ouders in casus 9 zorgden niet goed voor hun drie jonge zoontjes. De hulp die werd aangeboden door de ondertoezichtstelling stuitte op onwillige ouders. Maarten, uit casus 10, was een adolescent die door zijn moeder werd opgevoed met hulp van een toezienend voogd. Net toen de uithuisplaatsing effect begon te hebben, moest het tehuis waar hij verbleef sluiten. Het gezin uit casus 11 bevond zich in een moeilijke maatschappelijke positie. Vader en moeder woonden ongehuwd samen, de woning was ongeschikt en de opvoeding van een van de kinderen was een enorme belasting voor het gezin. Wiebe uit casus 12 kwam voor een tweede maal onder toezicht te staan en opnieuw door strafrechtelijke vervolging. Hoewel de ondertoezichtstelling rustig verliep, wilde de kinderrechtter het toezicht op Wiebe niet meteen laten vervallen.

Casus 9. Kinderen Koster (1947-1949)⁹⁴

In oktober 1946 rapporteerde de kinderpolitie te Groningen over een gezin vanwege vermoedens van verwaarlozing van de kinderen. Drie maanden later deed de Voogdijraad een verzoek tot ondertoezichtstelling van de drie jongetjes van 4 jaar, 3 jaar en enkele maanden oud.

Het rapport van de politie in opdracht van de Voogdijraad schetste de achtergrond van het gezin. Op haar vijftiende had de moeder haar man leren kennen en op haar zestiende was ze met hem getrouwd. Ze hadden al samengewoond "en leefden als man en vrouw". Vader en moeder hadden twee jaar in een woonwagen gewoond en rondgetrokken. Vader verdiende toen de kost met harmonicaspelen. In 1944 vorderden de Duitsers de woonwagen en kreeg het paar een woning toegewezen. Vader verdiende daarna de kost met lompenhandel en zei dat hij ongeveer vijfenveertig gulden per week inbracht, maar dat moeder te veel uitgaf. Moeder vertelde aan de rapporteur van de politie dat vader haar maar drie of soms vier gulden in de week gaf en dat ze daarvan het gezin niet kon onderhouden. In het verzoek schreef de vertegenwoordiger van de Voogdijraad dat vader lui was en minderwaardig werk had, maar toch een goed weekloon verdiende.

Vier buurvrouwen verklaarden dat de man en de vrouw vreselijk tekeer konden gaan. Verder vertelden zij dat de vrouw de kinderen sloeg, dan wel dat de kinderen "op een beestachtige manier werden afgeranseld". De hele zomer kropen de kinderen rond op een grasveldje achter het huis, met alleen een hemdje aan. Het kleinste kind stond herhaaldelijk in de kinderwagen in de brandende zon. Als de kinderen naar buiten gingen, waren zij slecht gekleed. Bloesjes en broekjes waren vuil en gescheurd. Er hing bijna nooit was buiten en als er wat hing, zag dat er "goor" uit.

De ouders vertelden beiden bij het huisbezoek van de agent dat de jongste twee kinderen niet goed wilden groeien. Het kleinste kind had zweren op hoofd en handen, maar de ouders waren niet met hem naar een dokter gegaan. Moeder was nog nooit naar een consultatiebureau geweest. Een van de burens en moeder zelf verklaarden dat de kinderen weleens alleen gelaten werden, zodat de ouders even de stad in konden gaan. Moeder zei dat vader de kinderen verschrikkelijk kon slaan, maar dat zij de kinderen nooit sloeg. Van vader zijn geen uitspraken over zijn kinderen genoteerd. De kinderrechtster honoreerde in januari 1947 het verzoek van de Voogdijraad om de drie

kinderen onder toezicht te stellen en benoemde een gezinsvoogdes. In dit jaar werden in het dossier van de kinderrechter geen contacten genoteerd. Het eerstvolgende schriftelijke rapport kwam voor de volgende hoorzitting in januari 1948, een jaar na de eerste beschikking tot ondertoezichtstelling. De gezinsvoogdes was niet aanwezig op de zitting. In dezelfde brief waarin ze dat meldde, gaf ze ook informatie over een ander gezin waar zij optrad als gezinsvoogdes. In haar schaarse schriftelijke berichtgeving stond niets vermeld over haar verhouding met het gezin. De kinderrechter schreef hierover later: "De ouders stonden zeer afwijzend tegenover de gezinsvoogdij."

De gezinsvoogdes meende dat de ondertoezichtstelling kon eindigen, want man en vrouw konden het wel weer met elkaar vinden. Alleen liet de hygiëne te wensen over, maar hiervoor zou ook hulp van de gezinszorg gevraagd kunnen worden. Ook de kinderrechter tekende aan dat de ouders meldden dat het goed ging tussen hen, maar toch vond hij de toestand niet bevredigend. Hij bemiddelde in het verkrijgen van hulp van een leerling van het CICSA (Centraal Instituut voor Christelijke Sociale Arbeid, zie paragraaf 4.1) en vroeg de gezinsvoogdes met haar samen te werken.

In eerste instantie lieten de ouders de studente van het CICSA niet binnen. Toen het bij een tweede poging wel lukte, liet de gezinsvoogdes aan de kinderrechter weten: "Het meisje van de CICSA heeft zich tegenover mij beklagd over de vuilheid en de stompzinigheid. Ze zag het als een hopeloos geval." De kinderrechter probeerde de toegang voor de hulpverlening te verbeteren door moeder hierover aan te spreken. Hij ontbood haar op de rechtbank, dus buiten de zitting, waar zij beloofde mee te zullen werken. De kinderrechter schreef echter later aan de Voogdijraad dat "de vermaning zonder resultaat bleef".

In januari 1949 berichtte de gezinsvoogdes opnieuw dat ze niet naar de hoorzitting kon komen. "Sinds kort heb ik een onderhoud gehad met den Edelachtbare Heer Kinderrechter over bovengenoemd gezin en alles uitvoerig besproken. Toezicht zal zeker nodig zijn, maar dan door iemand die meer tijd heeft en meer doortastend is..."

Naar aanleiding van die informatie liet de kinderrechter zijn secretaresse een briefje aan de gezinsvoogdes schrijven, waarin hij haar meedeelde de ondertoezichtstelling niet te verlengen en haar bedankte voor alles wat ze had gedaan. Zelf schreef hij een brief aan de Voogdijraad, waarin hij uitlegde welke hulp was geboden en hoe deze hulp vastliep op de onwil van beide

ouders. Hij meende dat er condities aanwezig waren om een ontheffing of ontzetting van de ouders te verzoeken. De beschikking tot voorlopige toevertrouwing van twee van de drie kinderen in mei wijst erop dat de Voogdijraad daar werk van had gemaakt.

Beschouwing over casus 9

Het ontbreken van schriftelijke rapportage in het eerste jaar van de ondertoezichtstelling betekent niet dat er geen contact was geweest tussen de gezinsvoogdes en de kinderrechtter. Tussen de eerste zitting in 1947 en de volgende zitting in 1948 was geen schriftelijke neerslag van de gezinsvoogdes aanwezig. Wel was er een schriftelijk rapport voor aanvang van de tweede zitting; dat vroeg de kinderrechtter van elke gezinsvoogd. Binnen de stad was het contact met de kinderrechtter eenvoudiger en de gezinsvoogdes was een ervaren vrijwilliger. De kinderrechtter reageerde op de weerstand bij de ouders, waarover de gezinsvoogdes gerapporteerd had. Hij sprak moeder hier expliciet op aan, zodat de maatregel een betere kans zou krijgen.

De kinderrechtter hield rekening met de mening van de gezinsvoogdes, maar vertrouwde op zijn eigen inzicht. Op de tweede zitting beweerden zowel de gezinsvoogdes als de ouders dat het wel zou gaan. De kinderrechtter was nog niet tevreden. Hij regelde zelf gezinshulp, terwijl hij de maatregel voortzette. Voor de derde zitting evalueerden de gezinsvoogdes en de kinderrechtter het verloop van de maatregel, intensievere begeleiding zou nodig zijn. De kinderrechtter beëindigde daarom de ondertoezichtstelling en koos voor een zwaardere maatregel.

Casus 10. Maarten (1945-1950)⁹⁵

De 16-jarige Maarten kwam in december 1945 onder toezicht te staan. Hij woonde thuis met zijn jongere broer en moeder; zijn vader was overleden. Moeder was ernstig slechthorend en kreeg steun. In opdracht van de Voogdijraad was een politierapport opgesteld, waarin stond dat Maarten geld wegnam en niet al zijn loon afdroeg. Hij nam ook zaken weg bij werkgevers en was al meerdere keren zijn baan kwijtgeraakt. Hij was brutaal tegen zijn moeder en wilde niet naar haar luisteren. In het verzoek van de Voogdijraad stond dat Maarten omgang had met jongens die niet gunstig bekend stonden; hij zwierf veel over straat en zocht daarbij contact "met allerlei onmaatschappelijke elementen, zoals zwarthandelaren".

Tegelijk met het verzoek van de Voogdijraad kwam er ook een briefje van de toeziend voogd, gericht aan de kinderrechter. Maarten had een nieuwe betrekking gevonden en de toeziend voogd, een oom van hem, vroeg de kinderrechter om Maarten niet naar de rechtbank te laten komen voor deze eerste zitting. Anders zou hij zich bij zijn nieuwe patroon onmogelijk maken. Uit het briefje bleek dat moeder en de toeziend voogd al eerder een gesprek met de kinderrechter hadden gehad.

De gezinsvoogd was directeur van het Observatiehuis voor jongens te Groningen en ambtenaar voor de kindervetten. De kinderrechter liet hem weten dat er voor Maarten misschien opname in een werkkamp nodig was. De gezinsvoogd had vanaf eind december regelmatig contact met Maarten. "Gelijk U bekend is had de ondertoezichtstelling aanvankelijk voornamelijk tot doel den jongen in een kamp voor sociale jeugdzorg te plaatsen; het leek mij echter wenselijk eerst af te wachten, welchen invloed de gezinsvoogdij op hem zou hebben," schreef de gezinsvoogd in zijn rapport.

De gezinsvoogd liet Maarten regelmatig naar zijn spreekuur komen, maar eind januari 1946 bleef Maarten weg. De gezinsvoogd kwam erachter dat hij opnieuw van zijn werk was weggebleven, omdat het personeel hem ervan verdacht dat hij sigaretten uit hun jassen had weggenomen. De laatste weken was hij ook niet naar school geweest. Hij had zijn kleding vuil gemaakt om zijn moeder te laten denken dat hij er wel was geweest. Ook zijn catechisatie had hij niet gevolgd. Van zijn moeder had hij geld weggenomen, hij was brutaal tegen haar geweest en had haar zelfs geslagen.

De gezinsvoogd vroeg de kinderrechter om de jongen in het Observatiehuis te plaatsen. Hij dacht dat plaatsing in een kamp voor sociale jeugdzorg een volgende stap na de observatie zou zijn. In een rapport in briefvorm gaf de gezinsvoogd in zijn functie als directeur van het Observatiehuis aan dat het hem door verschillende oorzaken niet mogelijk was een normaal observatierapport over de jongen uit te brengen. In de brief deed hij verslag van de lichamelijke en geestelijke eigenschappen van Maarten en van zijn gedrag tijdens de observatie. Zowel in het observatierapport als in zijn mondeling verslag aan de kinderrechter noemde hij de jongen theatraal. "Weliswaar probeert hij herhaaldelijk te suggereren dat hij ernstig berouw heeft, dat hij inziet dat hij zijn vaders dood op zijn geweten heeft en dat zijn gedrag aanleiding kan geven tot zijn moeders dood, maar dat gebeurt, evenals zijn beloften voor de toekomst, op een

zoo overdreven en theatrale wijze, dat het een zeer onbetrouwbare indruk maakt." Aldus de directeur van het Observatiehuis.

De jongen had lichamelijke en geestelijke discipline nodig en diende bovendien moreel inzicht te verwerven, aldus de gezinsvoogd/directeur. Daarom was plaatsing in een VBS-kamp (Vorming Buiten Schoolverband) zijn advies en regelde hij zo'n plaatsing in een kamp in Hummelo.⁹⁶

De gezinsvoogd, ook ambtenaar voor de kinderrechten, verzorgde de plaatsing met toestemming van de kinderrechter, maar zonder uithuisplaatsingsbeschikking.

Vlak voor de volgende jaarlijkse zitting tekende de kinderrechter op het dossier aan dat Maarten na een verlof niet was teruggekeerd en was gaan zwerven. Bij terugkomst had hij als straf enige tijd geen verlof gekregen. Overigens waren er verder geen klachten. Het rapport van het kamp kwam twee weken na de zitting in december. Daarin stond dat Maarten zich gewiekst aan verplichtingen wist te onttrekken en dat hij koppig en brutaal was. Het concluderend advies was om hem niet terug naar huis te laten gaan, omdat zijn moeder hem niet de leiding zou kunnen geven die hij nodig had. Interne plaatsing bij een bakker die hem aankon was een mogelijkheid en anders plaatsing in een tehuis voor werkende jongens te Schiedam.

De gezinsvoogd schreef in 1947 aan de commandant van het kamp dat hij het eens was met het advies. "Na overleg met de heer Kinderrechter alhier moge ik u daarom verzoeken zijn opneming in het tehuis voor werkende jongens te Schiedam te bevorderen (...) Mocht de aanvraag voor opneming van de jongen in het tehuis te Schiedam van mij moeten uitgaan, dan verzoek ik U mij dat wel te willen berichten." De plaatsing geschiedde uiteindelijk op verzoek van de gezinsvoogd, ook zonder plaatsingsbeschikking. Na een verblijf van acht maanden in het kamp vertrok Maarten in februari naar Schiedam.

In april vroeg de gezinsvoogd voor zichzelf om ontslag. Hij had een nieuwe betrekking gevonden, waarvoor hij uit Groningen zou vertrekken. Hij stelde de kinderrechter voor een assistent-ambtenaar voor de kinderrechten in zijn plaats te benoemen. De kinderrechter nam het voorstel over en beschikte tot een wijziging van gezinsvoogd.

De nieuwe gezinsvoogd, een assistent-ambtenaar voor de kinderrechten, bezocht zijn pupil in Schiedam. Maarten vroeg hem of hij terug naar huis

mocht, maar de gezinsvoogd wilde dat "in beraad" houden. De gezinsvoogd schreef in zijn rapport: "Moeder zal waarschijnlijk niet op de zitting verschijnen. In de eerste plaats vindt ze de gang naar uw kamer zeer zwaar en in de tweede plaats is haar gehoorapparaat momenteel kapot."

Op basis van het advies van de gezinsvoogd verlengde de kinderrechtster de ondertoezichtstelling. Het rapport van het tehuis, dat twee weken later bij de kinderrechtster binnenkwam, meldde dat Maarten al tweemaal tijdens zijn verlof al zijn verdiende geld had opgemaakt. Verder mocht hij eenmaal per maand naar huis en moest hij weer wennen als hij terug was. Hij wilde dan het liefst weglopen en voorgoed naar huis gaan. Na een paar dagen berustte hij weer in zijn omstandigheden. Terugkeer naar het pedagogisch zwakke gezin was echter voorlopig uitgesloten, aldus de directeur van het tehuis.

Maarten verbleef in 1948 nog steeds in het tehuis in Schiedam. Hoewel de tehuisdirecteur en de gezinsvoogd het eens waren over een verlenging van zijn verblijf, kon dit niet doorgaan wegens reorganisatie van het tehuis.⁹⁷ In mei ging Maarten terug naar huis. Eenmaal thuis vond hij werk, maar dat verloor hij ook weer. Als hij wel werkte, droeg hij niet al zijn loon aan zijn moeder af. Daarom regelde de gezinsvoogd met de werkgever dat deze Maarten een klein gedeelte uitbetaalde en dat de rest aan het einde van de maand aan moeder of de toeziend voogd werd gegeven.

In 1949 ging Maarten van baan naar baan en leek hij zich thuis iets beter te gedragen. Moeder en de gezinsvoogd verwachtten echter nieuwe moeilijkheden. Hoewel hij nu tijdelijk werk had bij een banketbakkerszaak zocht hij ander werk en wilde hij tekenen bij het KNIL (Koninklijk Nederlands-Indisch Leger).⁹⁸ De gezinsvoogd had een onderhoud met de wervingsofficier. Het bleek dat Maarten de zaken mooier had voorgesteld dan ze waren en de gezinsvoogd gaf geen toestemming. Hij was ervan overtuigd dat Maarten het niet zou volhouden om vijf jaar onder een strikt regime te werken.

Het zou nog minder dan een jaar duren voordat Maarten in 1950 meerderjarig zou worden. Perioden van werkloosheid en korte banen volgden elkaar op. In een volgende werkloosheidsperiode verdween hij. Later bleek hij zich bij een kermisgezelschap te hebben aangesloten. "Via de Ambtenaar voor de Kinderwetten in Amsterdam gelukte het me enige inlichtingen te krijgen over een adres waar Maarten aldaar had verbleven,"

schreef de gezinsvoogd. Inmiddels was Maarten alweer verder getrokken. Na afloop van dit werk keerde hij terug naar huis. De laatst vermelde werkgever van Maarten was een kruidenier. Ten slotte moest de gezinsvoogd stoppen met zijn toezicht omdat Maarten in november 1950 meerderjarig was geworden.

Beschouwing over casus 10

De kinderrechter stond open voor de inbreng van de justitiabelen. Hij overlegde persoonlijk met hen, nog voor de eerste zitting. Of het verzoek van de toeziend voogd werd ingewilligd, is niet uit het dossier af te leiden. Dat beide gebeurtenissen niet in het dossier waren aangetekend, geeft aan dat de kinderrechter niet alles noteerde. Dat Maarten een professionele gezinsvoogd kreeg, zegt iets over de opvatting van de Voogdijraad over de casus. Veel communicatie tussen gezinsvoogd en kinderrechter vond mondeling plaats en werd niet opgenomen in het dossier.

De kinderrechter had al een strategie in gedachten, maar op verzoek van de gezinsvoogd werd uithuisplaatsing uitgesteld. Uiteindelijk koos de gezinsvoogd toch voor uithuisplaatsing. Voor de observatieplaatsing werd een beschikking gemaakt; voor de plaatsingen in het VBS-kamp en de vervolgplaatsing in het tehuis echter niet. De regels voor de kampen, vastgelegd in 1942, bepaalden dat de jongens en meisjes die er geplaatst werden dat ook zelf moesten willen. De kampen accepteerden dus jeugdigen die onder een strafmaatregel of civiele maatregel werden geplaatst, alleen indien zij aangaven dit te willen. De kampen volgden de methodiek van de jeugdbeweging⁹⁹ en niet die van de opvoedingstehuizen. Voor Maarten werden zowel de plaatsing in het kamp als de plaatsing in het tehuis in Schiedam gedaan door de gezinsvoogd met toestemming van de kinderrechter en instemming van Maarten, maar zonder plaatsingsbeschikkingen. De kampleiding stuurde een rapport naar de gezinsvoogd en het tehuis (dat ook onder VBS viel) stuurde een rapport naar de kinderrechter. Maarten stond nog steeds onder toezicht en de kinderrechter moest toestemming geven, maar de afhandeling gebeurde via de gezinsvoogd. Het kampwerk¹⁰⁰ had een andere structuur dan reguliere tehuizen hadden. Daarmee was de rol van de kinderrechter anders dan bij plaatsing in kinderbeschermingstehuizen. De kinderrechter moest gedogen dat de plaatsing niet kon worden voortgezet en er geen ander alternatief was dan dat de jongen naar huis ging. De onder-toezichtstelling eindigde door Maartens meerderjarigheid.

Casus 11. Jeltje, Andries en Evert (1950-1956)¹⁰¹

In mei 1950 meldde een vrouw aan de politie dat naast haar een gezin woonde met een kind van 2 jaar en een kind van 5 weken, die op de vloer sliepen terwijl daar ratten rondliepen. Twee weken later meldde een andere buurvrouw dat zij gehoord had dat in de woning een ongehuwde vrouw woonde die niet voor haar pasgeboren kind kon zorgen. Het maatschappelijk werk van het ziekenhuis was betrokken geweest tijdens en na de geboorte van het tweede kindje. De moeder was terneergeslagen, omdat ze meende dat haar partner haar in de steek had gelaten. "De dag voor zij uit het ziekenhuis zou worden ontslagen, kwam hij opdagen en alles was toen weer in orde." Een zuster van de nazorg was daarna verschillende keren bij haar geweest en had meerdere keren voor een gesloten deur gestaan.

Het verzoek van de Voogdijraad vermeldde dat de moeder een slechte jeugd had gehad en dat ze nu ongehuwd samenwoonde met "de luie vader" van haar kinderen. Gevreesd werd voor de algehele verwaarlozing van de 2-jarige Jeltje en de pasgeboren Andries.

In het kader van het onderzoek door de Voogdijraad bracht de politieagent een bezoek aan de woning, samen met een vertegenwoordiger van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst en een vertegenwoordiger van de Bouwpolitie. Ze constateerden dat de zolder van de woning onbewoonbaar was. Tussen de pannen was de lucht zichtbaar en er zaten enkele rattennesten. Er hing daar was te drogen, die er "tamelijk helder" uitzag. De begane grond bestond uit een gang, een donker keukentje en een hok zonder ventilatie, waarin voddige dekens en jassen op de grond diensdeden als bed. In de huiskamer stonden een tafel en stoelen, een ledikant voor het oudste kind en een armoedige kinderwagen voor de baby. Achter de glazen schuifraampjes van het buffet lag een half brood. In de muurkast zaten rattengaten.

Een zus van moeder vertelde de politieagent: "Tijdens het bezoek van de Koningin aan Groningen¹⁰² ben ik ongeveer twee minuten bij haar thuis geweest. Tot mijn grote verwondering liet zij mij binnen, waarna ik even naar de baby heb gekeken. (...) De woning is ontzettend slecht en de ratten lopen over de vensterbank. Zij schermt de kinderwagen, waarin de baby slaapt, met een deken af."

Er was geen regelmatig inkomen en het gezin had zeven gulden schuld bij de melkboer. Wel was iedereen in het gezin verzekerd. Vader stond tijdens de bezetting bekend als een zwarthandelaar, aldus de hoofdagent van de afdeling Bijzondere Wetten. Hij had later een poosje in de mijnen gewerkt.

De kinderrechter tekende op de kaft van het dossier aan dat moeder tijdens de zitting had gezegd dat ze graag met haar partner zou willen breken, maar niet wist waar zij heen moest. De gezinsvoogdes bracht een week later met behulp van een gestandaardiseerd formulier een rapportje uit. Hierop maakte de kinderrechter ook een aantekening: "Aan de gezinsvoogdes mededelen dat de moeder ter zitting heeft verklaard, dat zij gaarne met de man waarmee zij nu leeft zou willen breken en dan in een nieuwe woning een nieuw leven met de kinderen zou willen beginnen. Dit voornemen van de moeder moet zeker gestimuleerd worden. Het zal echter moeilijk zijn geschikte woonruimte voor de moeder met de kinderen te vinden. Denkt zij bij het huisvestingsbureau iets te kunnen bereiken? Misschien wil ze eens met de kinderrechter overleg komen plegen." De dag daarop tekende hij op de kaft aan dat hij de gezinsvoogdes telefonisch had gesproken en dat zij hierover met iemand contact zou opnemen.

De casus loopt door in de jaren vijftig. In 1951 drong de gezinsvoogdes aan op verlenging. Op de zitting vertelde moeder opnieuw weg te willen bij haar partner. Zij hoopte dat zij een tramwagen toegewezen zou krijgen (deze werden in Groningen destijds tijdelijk als woning ter beschikking gesteld). Echter, een maand later huwde ze haar partner en verhuisden ze samen naar een tramwagen.

In 1952 was een nieuwe gezinsvoogdes nodig, omdat de eerste verhuisde. Nog voordat een nieuwe gezinsvoogdes gevonden was, belde de opzichteres van de tramwoningen dat moeder op het punt stond om te bevallen en niets had voorbereid. Een ambtenaar van de sociale dienst zorgde voor hulp en een uitzet. De kinderrechter stelde hem aan als de nieuwe gezinsvoogd. Het jongetje, Evert, kwam niet onder toezicht. Met Jeltje ging het goed, zij bezocht de kleuterschool.

In 1953 werd Andries opgenomen in het ziekenhuis wegens toevallen, waarna de kinderrechter aan de psychiatrische dienst vroeg het kind te

onderzoeken. Uit onderzoek bleek dat voor Andries opname in een tehuis voor geestelijk beperkte kinderen noodzakelijk was. Er was echter geen plaats, dus ging hij weer terug naar huis.

Uit 1954 is er één rapport waarin dezelfde klachten over het gezin worden geuit. Uit 1955 is er geen rapport, maar wel een beschikking tot verlenging. In 1956 kwam het rapport niet van de gezinsvoogd zelf, maar van een "ambtenares voor de gezinsvoogdij".¹⁰³ Met Jeltje ging het goed, zij bezocht de lagere school. Andries was opgenomen in een tehuis. Evert, het jongste kind, was eveneens geestelijk beperkt en beschadigde alles in zijn omgeving. Hij was onder behandeling van dr. W. Bladergroen.¹⁰⁴ Hoewel Evert niet onder toezicht stond, meende de gezinsvoogd dat ook hij uit huis geplaatst zou moeten worden. De kinderrechter besloot toch de maatregel te beëindigen, omdat de ouders niet wilden meewerken. Een jaar later schreef de geneesheer-directeur van de psychiatrische dienst dat vader weigerde zijn zoon in een tehuis te laten opnemen. De kinderrechter liet hem weten geen maatregelen te kunnen nemen.

Beschouwing over casus 11

In het jaar van aanvang van deze casus, 1950, sprak de Groningse kinderrechter de meeste nieuwe civielrechtelijke ondertoezichtstellingen uit tot dan toe: 268 (zie bijlage 2). Tezamen met de nog lopende ondertoezichtstellingen had hij dus een groot aantal zaken en gezinsvoogden om te begeleiden. Het voornemen dat moeder tijdens de eerste zitting uitte, leek de kinderrechter een goed aanknopingspunt voor de hulpverleningsaanpak. Hij adviseerde de gezinsvoogdes welke stappen zij kon ondernemen. Maar moeder verliet haar partner niet en de ouders werkten niet altijd mee aan de geboden hulp vanuit de ondertoezichtstelling.

Bij het vertrek van de gezinsvoogd moest de kinderrechter vanwege nieuwe ontwikkelingen snel een opvolger vinden. Hij vroeg hiervoor de ambtenaar van de sociale dienst, die al een relatie met het gezin had. Naar aanleiding van gezondheidsproblemen van Andries gebruikte de kinderrechter zijn wettelijke optie en vroeg een onderzoek aan naar de geestelijke capaciteiten van het jongetje. Moeder zorgde voor twee geestelijk beperkte kinderen; alleen Jeltje ontwikkelde zich goed. Met dit opvoedingsprobleem kon de kinderrechter niet uit de voeten, mede daar de ouders niet meewerkten. Hoewel hij deskundigen kon raadplegen, had hij geen toegang tot de zorg voor geestelijk beperkte kinderen. De grenzen van zijn handelen waren bereikt; de ondertoezichtstelling kon niets meer toevoegen.

Casus 12. Wiebe (1948-1950)¹⁰⁵

De 15-jarige Wiebe werd in maart door de politie betrapt toen hij fietstassen aan het doorzoeken was. Hij had al eerder strafrechtelijk onder toezicht gestaan wegens het wegnemen van een vulpen. Dat toezicht was in december van het voorafgaande jaar beëindigd.

Het rapport van de politie, opgesteld door een hoofdagent, was een bijlage van het korte verzoek van de Voogdijraad: "Aangezien gerequesteerde U Edelachtbare bekend is, daar hij reeds strafrechtelijk onder toezicht heeft gestaan. Aangezien hij onlangs wederom een poging tot diefstal heeft gedaan en er van verdacht wordt, dat hij zich voortdurend aan kleine oneerlijkheden schuldig maakt. Aangezien de ouders van gerequesteerde blijkbaar niet in staat zijn hem behoorlijk te leiden, evenmin als hun andere kinderen."

De waarnemend secretaris van de Vereniging voor Gezinsvoogden gaf schriftelijk bericht aan de Voogdijraad welke gezinsvoogd zij beschikbaar stelden. Het was een leraar van de christelijke hbs, die nog niet eerder gezinsvoogd was geweest. "Het bestuur meent hem gerust te kunnen aanbevelen."

Het politierapport was bij het verzoek van de Voogdijraad gevoegd. Het gezin bestond uit vader, moeder en drie jongens en was Nederlands-hervormd. Vader was werkloos en had een uitkering krachtens de ziekte-wet. Het rapport bevatte over de ouders niet meer informatie dan hun geboorte- en huwelijksdatum. De kinderen waren volgens het politierapport slap en vervielen steeds weer in het plegen van diefstallen. Wiebe, de jongste, volgde het buitengewoon onderwijs. De ouders waren onmachtig om goede leiding te geven, terwijl vooral Wiebe dat hard nodig had. Eind juni 1948 beschikte de kinderrechter tot een civiele ondertoezichtstelling. In september kwam het eerste rapport over Wiebe, waarvoor de gezinsvoogd gebruikmaakte van een formulier. Wiebe werkte bij een rijwielfabriek en volgde de avondschool. Over zijn karakter schreef de gezinsvoogd dat Groningen een open stad was en dat de jongen zich gemakkelijk overgaf. Bij goede leiding zou hij echter gemakkelijk in het spoor te houden zijn.

In januari 1949 meldde de gezinsvoogd dat Wiebe één keer bij zijn avondschool was weggelopen na onenigheid met de lerares. Dat werd

bijgelegd en daarna had hij trouw drie keer per week alle lessen gevolgd. In april tekende de gezinsvoogd aan dat de jongen ook lid was van het knapenkor van de hervormde kerk. Hij kocht een sportfiets van zijn spaargeld en vermaakte zich daarmee. Het leek de gezinsvoogd een goed idee om Wiebe een jaar voorwaardelijk aan de ouders over te laten, zodat beide partijen konden laten zien wat ze geleerd hadden.

In zijn advies in juni meende de gezinsvoogd dat de maatregel wel beëindigd kon worden. Er waren geen bijzonderheden voorgevallen. Mocht de kinderrechtter anders beslissen, dan was hij wel bereid om als gezinsvoogd aan te blijven. Vanwege eindexamens op zijn school kon hij niet zelf naar de zitting komen. Ook de vader van Wiebe kon niet komen, want hij wilde zijn loon niet missen. De kinderrechtter schreef echter aan de gezinsvoogd dat hij de ondertoezichtstelling voortzette, want Wiebe was al eerder na beëindiging van de maatregel gestruikeld.

De gezinsvoogd schreef na de verlenging, die hij dus zelf niet nodig had gevonden, in februari 1950 opnieuw een rapport. Daarin meldde hij dat Wiebes loon bij de rijwielfabriek was gestegen. Hij oordeelde dat Wiebe een wat steviger karakter had gekregen.

De kinderrechtter tekende op dit rapport aan: "Antwoorden dat indien de gunstige berichten aanhouden, de kinderrechtter overweegt in juni aanstaande het toezicht niet te verlengen." De secretaresse schreef dat in een briefje aan de gezinsvoogd. Vader wilde opnieuw zijn loon niet missen en liet weten dat hij niet op de zitting zou zijn. De kinderrechtter sprak met de gezinsvoogd tijdens de zitting, waarvan hij een aantekening maakte op de kaft van het dossier. De jongen deed het goed en had de vrije hand. De ouders waren slap, maar van goede wil. "Het blijft een wankel scheepje, maar het moet maar eens alleen varen," aldus de gezinsvoogd.

Beschouwing over casus 12

Wiebe had al eerder onder toezicht gestaan, eveneens met een strafrechtelijke aanleiding. Dit gaf de kinderrechtter extra casuïstische kennis. Nu koos de kinderrechtter opnieuw voor een ondertoezichtstelling. De onervaren gezinsvoogd hield zich aan de regel door elk kwartaal schriftelijk te rapporteren. Toen de gezinsvoogd voorstelde de maatregel op te heffen, wilde de kinderrechtter de maatregel nog voortzetten ook al was het toezicht zonder bijzonderheden verlopen. De kinderrechtter gebruikte de ruimte die er was om de ontwikkeling van Wiebe in de gaten te houden om te voorkomen dat hij na

afloop van de ondertoezichtstelling mogelijk opnieuw in de fout zou gaan. De zittingen werden slecht bezocht. De gezinsvoogd had andere verplichtingen en vader wilde geen inkomen mislopen. Het deed niets af aan het effect van de ondertoezichtstelling. Dat Wiebe na de vorige ondertoezichtstelling weer voor de kinderrechter stond, maakte de kinderrechter voorzichtig. Liever een extra jaar toezicht dan nogmaals een overtreding.

4.6 Conclusie

In deze periode waren er nog steeds informele banden tussen de kinderrechter en diverse organisaties, zoals de Provinciaal Psychiatrische Dienst, Pro Juventute en de Stichting Groninger School voor Maatschappelijk Werk (CICSA). De laatstgenoemde organisatie kon aanvullende hulpverlening bieden en leerlingen konden als vrijwillig gezinsvoogd ingezet worden tijdens de stageperioden.

Vanwege de oorlogsomstandigheden zorgden een aantal rechters in het arrondissement Groningen gezamenlijk bij toerbeurt voor invulling van de kinderrechtertaken, nadat de zittende kinderrechter door de bezetter gevangen was genomen. Na de bevrijding ging G.F. de Sitter werken als rechter plaatsvervanger in het arrondissement Groningen. Zonder ervaring als kinderrechter hanteerde hij de politieke-, juridische- en kinderbeschermingsontwikkelingen in de jaren direct na de bevrijding. Zijn benoeming werd pas in maart 1947 gerealiseerd.

Ook de wettelijke regels, het gereedschap van de kinderrechter, ondergingen een herziening. Het instellen van hoger beroep tegen het besluit tot ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing was een stapje in de richting van een verbetering van de rechtspositie van justitiabelen. Een andere belangrijke aanpassing was de mogelijkheid om jeugdigen elders dan in een tehuis te plaatsen. Het was nu onder meer mogelijk om pleegzorg in te zetten bij een uithuisplaatsing.

Opnieuw was de uitvoerende taak van de kinderrechter onderwerp van discussie. Velen zagen in de Voogdijraad een beter alternatief als uitvoerende of toezichthoudende instantie. Een enkeling vond echter dat de gezinsvoogdijvereniging zich niet moest bemoeien met de keuze van de gezinsvoogd, omdat zij dan op de stoel van de kinderrechter ging zitten. Vooralsnog waren ook kinderrechters tegen het overdragen van de uitvoerende taak bij de ondertoezichtstelling.

De steekproef laat zien dat er in het Groningse arrondissement in dit decennium meer ondertoezichtstellingen waren dan in het vorige decennium.

Opvallend zijn de grote aantallen jonge kinderen die onder toezicht werden gesteld. Mogelijk hadden zij ook het meest te lijden onder de moeilijke maatschappelijke omstandigheden van oorlog en wederopbouw. Ook liepen de uitgesproken ondertoezichtstellingen in deze periode langer door dan voorheen het geval was. Hoewel het aantal tehuisplaatsen was afgenomen, steeg het percentage uithuisplaatsingen in het arrondissement Groningen in deze periode.

De organisatie van de ondertoezichtstelling leidde in de praktijk tot de vorming van werkprocessen. Dat betrof onder meer de rapportage over een uit huis geplaatste minderjarige. Het tehuis stuurde het rapport naar de kinderrechter en de kinderrechter besprak het rapport met de gezinsvoogd. Daar Wiebe (casus 12) niet door de kinderrechter was geplaatst (zonder beschikking) ging het rapport eerst naar de gezinsvoogd in plaats van naar de kinderrechter.

Het touwtrekken om de diensten van de ambtenaar voor de kinderplicht kwam voort vanuit de drang naar professionalisering. De kinderrechter was zowel de inzet als partij in dit streven naar beroepskrachten. De rapporten die de ambtenaren voor de kinderplicht opstelden, waren bestemd voor de kinderrechter; daarmee was hij de inzet. Maar hij moest ook een goede werkrelatie onderhouden met alle andere partijen die aanspraak konden of wilden maken op de inzet van deze ambtenaren.

Tweemaal beëindigde de kinderrechter de maatregel vanwege weerstand. Voor de kinderen Koster (casus 9) vroeg hij een andere maatregel aan. Voor Jeltje, Andries en Evert (casus 11) speelde de wettelijke begrenzing van de verantwoordelijkheid van de kinderrechter mee. Deze had namelijk geen wettelijke ingang op het gebied van geestelijke gezondheidszorg, waardoor hij geen invloed had op plaatsing of andersoortige hulpverlening in die sector.

Meermalen liet de kinderrechter in zijn handelen een duidelijke strategie zien. Die strategie was zowel op basis van informatie door externe partners als op basis van eigen kennis. In het geval van de kinderen Koster (casus 9) was de koers van de kinderrechter het inzetten van een gezinshulp. Door bovendien de ondertoezichtstelling te verlengen, kon hij zien of dat besluit de hulpverlening zou verbeteren.

In het volgende decennium zou de kinderrechter met nog meer veranderingen te maken krijgen: een toename van het aantal beroepskrachten, reorganisatie van de Voogdijraad en toename van het aantal ondertoezichtstellingen.

Eindnoten

- 1 Woltjer (2005) 327.
- 2 De Jong (1976) 263.
- 3 Ook gehandicapte kinderen pasten niet in de maatschappij die de bezetter voor ogen had en ook zij werden naar vernietigingskampen gevoerd.
- 4 Luykx & Slot (1997) 109.
- 5 Faber (1945) 11.
- 6 Dekker et al. (2012a) 43, 44; Koekebakker (1946) 39.
- 7 Punselie (2006) 7-15, Tames (2009) 77.
- 8 Kampen voor jeugd ontstonden in de tijd van de Nederlandse jeugdbewegingen. In navolging van de paaskampen, pinksterkampen en zomerkampen werden in 1932 voor het eerst leer- en werkkampen ingericht voor werkloze jeugd. Zij werden georganiseerd door sociale groeperingen, zoals vak- en jeugdorganisaties, en gefinancierd door het Nationaal Crisis Comité. Vanaf 1935 bemoeide het ministerie van Sociale Zaken zich met deze kampen. De doelstelling breidde uit met het geven van vakscholing en opvoeding aan de deelnemers. Door toename van de werkgelegenheid en algehele mobilisatie nam het kampwerk vlak voor de oorlog af. In de oorlog werden de kampen gevorderd, maar de Rijksdienst voor de Werkverruiming van het departement van Sociale Zaken mocht enkele vakkampen behouden. Enkele kampen achtte de bezetter niet geschikt voor eigen gebruik en deze kampen werden weer ter beschikking gesteld aan het departement van Sociale Zaken met de voorwaarde deze alleen voor vakopleidingen van jeugd te gebruiken. Sommige kampen bleven bestemd voor jeugdige werklozen met enkele plaatsen voor reclasseringsplaatsingen. In overleg met de 7e afdeling van het ministerie van Justitie (Rijkstucht- en Opvoedingswezen) en personen op het gebied van reclassering en kinderscherming opende Sociale Zaken in 1942 kampen voor sociaal labiele jongens. De jongens werden opgevangen in basiskampen en later doorverwezen naar kampen voor een vakopleiding. In deze kampen was ook ruimte voor reclasseringsplaatsingen en plaatsingen in het kader van strafrechtelijke en civielrechtelijke ondertoezichtstellingen (*Rapport van de commissie kamp-*
werk voor sociale jeugdzorg, Tweede Kamer 1951-1952, 2371, nr. 3, p. 3, 4). Zie ook Doek (1972) 120; Dekker et al. (2012a) 299.
- 9 Koekebakker (1946) 36.
- 10 Doek (1972) 119-122.
- 11 Van Hoesel (1948); Matthijs & Vincken (1997) 33.
- 12 Op 1 november 1945 droeg het Militair Gezag de Afdeling Jeugdzorg over aan het ministerie van Justitie, waarna het Bureau Bijzondere Jeugdzorg ging heten. Het Bureau Bijzondere Jeugdzorg werd in maart 1949 opgeheven. Een andere commissie onder leiding van het ministerie van Justitie was de op 8 mei 1945 opgerichte Rijkscommissie voor Oorlogspeelkinderen. Deze commissie kreeg de zorg voor kinderen over wie de ouderlijke macht of voogdij in feite niet werd uitgeoefend als gevolg van gevangenneming of wegleiding van ouders of voogden. Dit betekende niet dat de Rijkscommissie ook de voogdij over deze kinderen had; zij had alleen de zorg voor deze kinderen.
- 13 Ongeveer 20.000 kinderen werden opgevangen, nadat de ouders of voogden waren geïnterneerd. Daarvan werden er 8.000 in tehuizen opgevangen en 12.000 in gezinnen. De zorg voor 'politiek besmette' jeugdigen betrof ongeveer 5.300 jongeren, waarvan 2.500 in tehuizen en 2.800 in gezinsverpleging (Ministerie van Justitie 7e afdeling (1950) 9, 59).
- 14 Dimmendaal & Histodata (1990) 66.
- 15 Ibid., 73.
- 16 Ibid., 69. De Voogdijraad meende dat er te weinig tehuizen waren voor de groep kinderen "die met zedelijke of lichamelijke ondergang werden bedreigd".
- 17 Rapport van de commissie voor kampwerk voor sociale jeugdzorg, bijlage bij het verslag van de vaste Commissie voor het onderwijs aan de Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2371 no. 3, 6. Zie over sociale jeugdzorg Dekker et al. (2012a) 315 e.v.
- 18 Dimmendaal & Histodata (1990) 71.
- 19 Van Batenburg-Resoort (2013) 66-69.
- 20 Marie Kamphuis vertelde over die eerste periode in Groningen dat ze al snel contacten hadden met mensen van de Universiteit Groningen, die bereid waren steun te verlenen (Interview

- door Ischa Meijer met Marie Kamphuis, serie 'Zaken van de Ziel', VPRO-radio 6 en 13 oktober 1992); Dimmendaal & Histodata (1990) 74.
- 21 Het bestuur van de stichting stond erop dat de naam van de Amsterdamse school tussen haakjes bij de naam werd gevoegd. Kamphuis meende dat het niet noodzakelijk was, daar de stichting juist los kwam te staan van de Amsterdamse school, waaruit de Groningse afdeling was ontstaan (Kamphuis (2007) 102).
 - 22 De aanzet hiervoor werd in 1938 gegeven door de Provinciale Groningse Vereniging het Groene Kruis. Deze vereniging had aan het College van Gedeputeerde Staten gevraagd een speciale dienst op te richten ter bevordering van de geestelijke volksgezondheid in de provincie Groningen (*Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 28 september 1940, p. 3821). Gedeputeerde Staten stelden in 1939 de Commissie van Advies betreffende de organisatie inzake voor- en nazorg van geestelijk hulpbehoevenden in, die een jaar later verslag uitbracht. Op 7 november 1940 richtte de provincie de Provinciale Groninger Commissie van Samenwerking inzake de voor- en nazorg voor geestelijk hulpbehoevenden op. De commissie had een algemeen en dagelijks bestuur, waarin instellingen van verschillende levensbeschouwelijke aard vertegenwoordigd waren. Personeel werd aangesteld in dienst van de provincie, "voor rekening van de Commissie" (Groninger Archieven, archief nr. 702, Groninger Stichting voor Geestelijke Gezondheidszorg 1940-1983; Dimmendaal & Histodata (1990) 76).
 - 23 H. Kuipers volgde Palies op als hoofd van de dienst in 1948. Palies was toen nog actief in het bestuur van de Voogdijvereniging Tot Steun, waar ook mr. W.W. Feith bestuurslid was (*Nieuwsblad van het Noorden*, 24-3-1950).
 - 24 Dimmendaal (1998) 89.
 - 25 Pro Juventute Groningen, jaarverslagen 1939-1942, 35.
 - 26 Pro Juventute Groningen, jaarverslagen 1945-1946, 3; Dimmendaal & Histodata (1990) 64.
 - 27 Het Landoorlogsreglement (Verdrag IV nopens de wetten en gebruiken van den oorlog te land, met bijbehorend reglement) werd opgesteld tijdens het Haag Vredescongres in 1899. In 1907 werd het herzien, in 1909 door onder meer Duitsland en Nederland geratificeerd. Het was een codificatie van rechten en plichten van oorlogvoerende partijen (Venema (2007) 130 e.v.).
 - 28 Venema (2007) 166, 167.
 - 29 Ibid., 230, 232.
 - 30 Mr. H. de Bie was om deze reden, zeer tegen zijn zin, gedwongen om zijn functie neer te leggen (Adriaanse (1998) 42).
 - 31 Venema (2007) 297.
 - 32 Ibid., 310, 311.
 - 33 Over de zuiveringen in Groningen schreven Brand de Boer & Jonkman (1990) 98-132. Over de zuivering van de rechterlijke macht schreef Belinfante (1978) 357-366.
 - 34 Minister van Justitie van 3 juli 1946 tot 7 augustus 1948 in het kabinet Beel I (1946-1948). Johanna Clementina Hudig (1907-1997) werd op 18 november 1947 benoemd tot de eerste vrouwelijke rechter van Nederland en werd vier maanden later benoemd tot kinderrechter (Kok, Arnabak-d'Aulnis de Bourouill (2009) 343).
 - 35 Overwater (1948) 1.
 - 36 Koekebakker (1947) 282, 283.
 - 37 Mulock Houwer (1941) 13.
 - 38 Koekebakker (1946) 98.
 - 39 Ibid., 127, 128.
 - 40 Hermans (1984) 129.
 - 41 Overwater (1948) 119.
 - 42 Hermans (1984) 140; Doek (1972) 208.
 - 43 De oorspronkelijke Vereniging voor Kinder- en politierechtspraak groeide door totdat de vereniging uiteindelijk het totale gebied van de rechtspraak besloeg. In 1927 ging de Vereniging voor Kinder- en politierechtspraak op in de Vereniging voor Strafrechtspraak met een sectie voor Kinderrechtspraak. De vereniging doorbrak de grens met de burgerlijke rechtspraak na uitbreiding van de secties. De verandering van naam in 1954 naar Vereniging voor Rechtspraak geeft dat weer. In 1957 veranderde de vereniging voor de laatste maal van naam om de representatie voor de gehele rechterlijke macht weer te geven: de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.
 - 44 Adriaanse (1998) 50.
 - 45 Het was steeds moeilijker om een voogdijvereniging te vinden die de voogdij op zich wilde nemen.
 - 46 Tijdens het geding betreffende de

- uitoefening van de ouderlijke macht (ontzetting, ontheffing) kon de rechtbank, indien deze dat in het belang van het kind noodzakelijk achtte, de uitoefening van de ouderlijke macht geheel of gedeeltelijk schorsen. Betrof de schorsing beide ouders of een alleenstaande ouder, voogd of toezienend voogd die de ouderlijke macht uitoefende, dan vertrouwde de rechtbank de kinderen voorlopig aan de Voogdijraad toe. Tegen de beschikking tot toevertrouwing was geen voorziening toegelaten en deze bleef van kracht totdat de uitspraak van het geding in kracht van gewijsde was gegaan. Ook de officier van justitie kon zonder een verzoek tot ontheffing of ontzetting minderjarigen aan de Voogdijraad toevertrouwen. En de Voogdijraad kon de officier van justitie vragen om minderjarigen aan hen toe te vertrouwen. Na de wetswijziging van 1947 moest die toevertrouwing binnen veertien dagen door de rechtbank bekrachtigd worden. Indien de minderjarige niet onder wettelijk vereist gezag stond, was toevertrouwing toch mogelijk. De officier van justitie wendde zich binnen zes weken tot de rechter teneinde een voorziening in het gezag over de minderjarige te verkrijgen. De Voogdijraad kon het kind plaatsen bij een particulier, maar bleef verantwoordelijk voor het kind. De kosten voor de toevertrouwde minderjarige vorderde de Voogdijraad zoveel mogelijk terug van de ouders of de minderjarige zelf. De meeste kosten kwamen echter ten laste van de staat (De Bie, Van de Werk & Schadee (1949) 121-126).
- 47 Hermans (1987) 113; Van Houten (1958) 202.
- 48 *Staatsblad* 1947, H. 232.
- 49 Bij voorraad uitvoerbaar betekent dat eventuele rechtsmiddelen tegen de beschikking de tenuitvoerlegging van de beschikking niet opschorten.
- 50 De Bie, Van de Werk & Schadee (1949) 97, 98.
- 51 De Bie (1927) 139.
- 52 Doek (1972) 126, 127; Bruning (2001) 122.
- 53 Doek (1972) 127-130.
- 54 Kamerstuk 4141, Memorie van toelichting, no. 5; pagina 6 noemt de voorgaande summierse besluiten K.B. van 1947 (*Staatsblad* I 88) en K.B. van 1948 (*Staatsblad* H 424).
- 55 Wetswijziging 10 juli 1947, art. 396 B.W.
- 56 Prins et al. (1952) 126.
- 57 In de steekproef zijn alleen zaken opgenomen die een datum van de aanvang en een datum van het einde van de ondertoezichtstelling hebben. Dat betekent dat de negen ingetrokken zaken, de twee afgewezen zaken en de twee overdrachten naar Amsterdam niet zijn meegeteld.
- 58 Uit Assen vier, uit 's Gravenhage vier en verder uit Haarlem, Alkmaar, Amsterdam, Rotterdam, 's Hertogenbosch, Zutphen, Utrecht, Arnhem.
- 59 Dekker et al. (2012a) 102.
- 60 Zie ook Dekker et al. (2012a) 43 e.v. over tehuizen na de oorlog.
- 61 Groninger Archieven, archiefnr. 125, Voogdijraad Groningen 1905-1952, inventarisnr. 41, jaarverslagen 1927-1949, jaarverslag over 1941, p. 9. Lignac (1951) 37-39. "Of deze combinatie van functies uit politieel oogpunt gewenst is, menen wij te betwijfelen," aldus de auteur. *Staatsalmanak* over 1958, 175: leden van de Voogdijraad Groningen, mej. M.A. Prins sinds 10 maart 1941.
- 62 Bij een toevertrouwing schorste de kinderrechter de ouderlijke macht en vertrouwde hij het kind toe aan de Voogdijraad, die daarbij de verantwoordelijkheid kreeg voor de verzorging en opvoeding van het kind. Het was een voorlopige voorziening in afwachting van een andere kinderbeschermingsmaatregel of terugplaatsing bij de ouders zonder maatregel. De officier van justitie deed hiertoe namens de Voogdijraad een verzoek aan de kinderrechter, maar de kinderrechter kon de toevertrouwing ook ambtshalve opleggen. Door achterstand van zaken bij de Voogdijraad kon de toevertrouwing in deze tijd soms meer dan een jaar duren (Dimmendaal (1998) 142).
- 63 Groninger Archieven, archiefnr. 125, Voogdijraad Groningen 1905-1952, inventarisnr. 41, jaarverslagen 1927-1949, jaarverslag over 1941, p. 10.
- 64 Dekker et al. (2012a) 272, 273. Door een publicatie van D.Q.R. Mulock Houwer (*50.000 kinderen roepen om hulp!*) had ongecontroleerde tehuis- en gezinsverpleging ook de aandacht van de wetgever, zie Tweede Kamer 21 november 1946, 16e vergadering, waarin mevrouw Van den Muijzenberg-Willemse een wettelijke regeling eiste.

- 65 Groninger Archieven, archiefnr. 125, Voogdijraad Groningen 1905-1952, inventarisnr. 41, jaarverslagen 1927-1949, jaarverslag over 1946, p. 14. De commissie bestond uit de voorzitter van de Pro Juventute, de voorzitter van de Voogdijraad en de officier van justitie.
- 66 De jaarverslagen van Pro Juventute laten zien dat de officier van justitie de grootste opdrachtgever was (in functie van de rol van Pro Juventute voor kinderstafzaken) met 200 tot 300 onderzoeken per jaar en dat daarna de Voogdijraad de grootste opdrachtgever was met tussen de 80 tot 100 onderzoeken per jaar (Jaarverslagen Pro Juventute Groningen 1947-1949 en Jaarverslag Pro Juventute Groningen 1951).
- 67 Jaarverslagen Pro Juventute 1939-1942, 15. De werkzaamheden van dit comité werden in 1946 overgenomen door het Provinciaal Bureau voor Bijzondere Jeugdzorg ressorterend onder het departement van Justitie (Groninger Archieven, archiefnr. 125, Voogdijraad Groningen 1905-1952, inventarisnr. 41, jaarverslagen 1927-1949, jaarverslag over 1946, 14, 15).
- 68 Brand de Boer & Jonkman (1990) 152.
- 69 *Nieuwsblad van het Noorden* meldde op 17 april 1946 de inschrijving in het register van weldadigheid bij de Gemeente Groningen van de stichting (Dimmendael & Histodata (1990) 69).
- 70 Zie 'overige actoren rondom plaatsing 1945' in Dekker et al. (2012b).
- 71 Zo ontstonden er bijvoorbeeld landelijk samenwerkingsrelaties met het Comité Centraal Diaconale Conferentie van de Gereformeerde Kerk, de Algemene Diaconale Raad van de Nederlands Hervormde Kerk en de Raad voor Gereformeerde Sociale Arbeid. Met andere organisaties zoals Humanitas en het Rooms Katholieke Verbond voor Kinderbescherming lukte dat niet (Doek (1972) 145, 146).
- 72 Pro Juventute Groningen, jaarverslagen 1939-1941, 9.
- 73 Pro Juventute Groningen, jaarverslagen 1947-1949 en jaarverslag 1950.
- 74 De ambtenaren voor de kindervetten waren professionele krachten. Vaak hadden ze voorheen gewerkt als ambtenaren van rijksopvoedingsgestichten of bij particuliere inrichtingen. Tot aan 1934 gebeurde het zelden dat iemand van jonger dan 35 jaar werd aangesteld als ambtenaar voor de kindervetten. In 1934 kwam de rang assistent-ambtenaar voor de kindervetten. Dit konden zowel mannen als vrouwen zijn. Vrouwelijke assistenten kwamen doorgaans van de School voor Maatschappelijk Werk. Mannelijke assistenten waren meestal onderwijzers met een hoofdkate, juristen of theologen. Vanuit de groep assistent-ambtenaren werden ambtenaren voor de kindervetten benoemd van omstreeks 30 jaar (Tweede Kamer, 16e vergadering, 21 november 1946, Vaststelling van Hoofdstuk IV (Departement van Justitie) der Rijksbegroting 1946-1947, 394).
- 75 In de jaren veertig gaf de Groninger School voor Maatschappelijk Werk cursussen voor vrijwilligers. Aan het einde van de cursus kreeg iedere cursist een lijst met organisaties waar men vrijwilligerswerk kon doen. Later heeft de school deze vorm van bemiddeling gestaakt gezien het vele werk (Kamphuis (1986)).
- 76 Het jaarverslag van Pro Juventute Groningen over de jaren 1947-1949 vermeldde hoe vaak en door welke partij gebruik was gemaakt van de diensten van een van de ambtenaren voor de kindervetten in de jaren 1947, 1948 en 1949: de kinderrechter 12, 15 en 30 maal, de officier van justitie 305, 310 en 198 maal, de Voogdijraad 104, 88 en 81 maal, Pro Juventute 17, 11 en 4 maal en anderen (niet gespecificeerd) 31, 0 en 2 maal.
- 77 Lignac (1951) 37-39. In de periode 1945 tot en met 1950 waren er drie bezoldigde ambtenaren voor de kindervetten, een bezoldigde assistent-ambtenaar voor de kindervetten en drie tot vijf vrijwillige ambtenaren voor de kindervetten.
- 78 P. Bolt kwam in 1939 in dienst van de gemeente Groningen als controlerend geneesheer. In 1942 werd hij benoemd tot waarnemend geneesheer-directeur van het Academisch Ziekenhuis en in 1944 bekleedde hij ook de functie van directeur van de GGD.
- 79 Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), inventarisnummer 9, Voorzitter van het bestuur van de vereniging van gezinsvooeden.
- 80 De voorzitter van de Vereniging voor

- Gezinsvoogden hoopte op ambtelijke hulp bij het vervullen van haar taken en dan specifiek die van de ambtenaren voor de kindervetten. Deze ambtenaren konden de gezinsvoogden voorlichting geven en hun werk organiseren. Indien de ambtenaar dan een ondertoezichtstelling adviseerde, kon met behulp van het kaartsysteem van de vereniging snel en vakkundig een aspirant-gezinsvoogd voorgedragen worden, aldus Bolt. Pro Juventute kon hierin geen toezeggingen doen, want ook andere partijen hadden zeggenschap over de ambtenaren voor de kindervetten. Elke ambtenaar voor de kindervetten in een arrondissement werd benoemd door een Commissie voor ambtenaren voor de kindervetten, bestaande uit de officier van justitie, de voorzitter van Pro Juventute en de voorzitter van de Voogdijraad. Als de minister van Justitie het eens was met de benoeming, volgde er subsidie. De ambtenaar voor de kindervetten kreeg opdrachten van de officier van justitie, de kinderrechter, de Voogdijraad, Pro Juventute en de kinderrechter. Er werd voortdurend geklaagd dat er te weinig ambtenaren voor de kindervetten waren, dus uitlenen aan een andere partij was geen optie.
- 81 Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974(1999), notulen 24 juli 1945. Mevrouw Prins vertelde in deze bijeenkomst over haar ervaring met de kinderrechter in Den Haag (dit was H.O. Feith, een broer van W.W. Feith) twintig jaar geleden. De gezinsvoogden kwamen daar bijeen onder leiding van de kinderrechter om de moeilijke gevallen te bespreken.
- 82 Naast de twee ambtenaren voor de kindervetten waren ook de kinderrechter zelf en de secretaresse van de directrice van het Doorgangshuis, mw. W. Swaan, lid van de vereniging. Mw. A.W. Boissevain-Middelberg was lid van het algemeen bestuur van Pro Juventute en lid van de Vereniging voor Gezinsvoogden (Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), inventarisnummer 9, Voorzitter van het bestuur van de vereniging van gezinsvoogden).
- 83 Dit was H.L.J.S. Stiekema, gepensioneerd majoor-rechercheur van politie (Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), inventarisnummer 9, Voorzitter van het bestuur van de vereniging van gezinsvoogden).
- 84 Jhr. W.W. Feith verbleef van mei 1942 tot september 1944 in Beekvliet te St. Michielsgestel, waar nog enkele rechters ter gijzeling werden vastgehouden. De bezetter koos als gijzelaars min of meer publieke figuren die mogelijk sympathisanten van het verzet konden zijn. Zij moesten met hun leven borg staan voor het behoud van orde en rust, zodat de maatregelen van de bezetter nageleefd zouden worden (Venema (2007) 305).
- 85 Ook een kinderrechter-plaatsvervanger werd niet meer ingezet. Mr. J.G.A. Kuitenbusch, die voorheen een enkele maal als kinderrechter-plaatsvervanger was opgetreden, trad na juni 1940 niet meer als zodanig op. Hij was lid van het Nationaal Front, maar werd in augustus 1942 ontslagen vanwege het verspreiden van anti-Duitse literatuur (Ibid., 308).
- 86 Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), inventarisnummer 9, Voorzitter van het bestuur van de vereniging van gezinsvoogden.
- 87 Het bestuur stuurde een enquêteformulier naar al haar leden en naar niet-leden en kreeg 142 toezeggingen. In de enquête werd aangegeven dat men geen lid hoefde te zijn om gezinsvoogdijwerk te kunnen doen. Niet alle leden waren beschikbaar voor gezinsvoogdij, er waren ondersteunende leden die betaalden maar geen gezinsvoogdijwerk deden (Groninger Archieven, toegangsnummer 2067, P. Bolt, arts, 1904-1974 (1999), inventarisnummer 9, Voorzitter van het bestuur van de vereniging van gezinsvoogden).
- 88 Venema (2007) 308.
- 89 Mr. H.O. Feith, een broer van Willem Wolter Feith uit Groningen, was kinderrechter in Den Haag. Hij werd in 1933 vicevoorzitter (*De Telegraaf*, 28-9-1938). Het bezwaar dat kinderrechters weinig kans hadden op promotie ging voor deze beide kinderrechters niet op.
- 90 Brand de Boer & Jonkman (1990) 48.
- 91 Kamphuis (1986) 97.
- 92 Ibid., 96.
- 93 Besluit Politieke Delinquenten 28 oktober 1945.
- 94 Groninger Archieven, toegangsnummer

- 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1947, rolnummer 4.
- 95 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1945, rolnummer 46.
- 96 Het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Justitie stelden gezamenlijk een curatorium in met vertegenwoordigers uit beide ministeries in 1942. Zij vroegen in elk arrondissement een ambtenaar voor de kindervetten om op te treden als contactambtenaar voor de kampen, inlichtingen te verstrekken in het arrondissement omtrent de opzet der kampen, de eerste selectie te doen en te bemiddelen bij het indienen van aanvragen (Rapport van de commissie kampwerk sociale jeugdzorg, Tweede Kamer 1951-1952, 2371, nr. 3; De Graaf, Groen & ministerie van Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk (1982) 36, 69-72).
- 97 Het verblijf van Maarten in het tehuis in Schiedam vormde de afsluiting van een verblijf in een werk- of vakkamp. In januari 1947 vestigde de afdeling Vorming Buiten Schoolverband van het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen er het Rijksinternaat voor Werkende Jongens. De jongens stonden onder toezicht van Sociale Jeugdzorg. Het pand werd in 1957 afgebroken om later plaats te maken voor een nieuw hoofdpstkantoor.
- 98 Het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger werd in 1950 opgeheven.
- 99 De Graaf, Groen & ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1982) 70. Voor nadere uitleg over de ontwikkeling van de kampen na de oorlog zie Dekker et al. (2012a) 315-331.
- 100 Zie ook paragraaf 4.1.
- 101 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1950, rolnummer 87.
- 102 Naar aanleiding van de troonsbestijging in september 1948 legden koningin Juliana en prins Bernhard bezoeken af aan alle provincies. Op 20 en 21 juni 1950 bezochten zij Groningen.
- 103 Het was een professionele kracht van Pro Juventute. De functie ambtenaar voor de kindervetten zou worden opgeheven in juli 1956. In voorbereiding daarop had Pro Juventute in november 1955 een jeugdmaatschappelijk werkster in dienst genomen en noemde men die functie 'ambtenares voor de gezinsvoogdij'.
- 104 Zij was lector kinderpsychologie en later hoogleraar orthopedagogiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.
- 105 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1948, rolnummer 55.

5

Toename en professionalisering (1951-1960)

Het decennium van 1951 tot en met 1960 was een periode van opbouw na de Tweede Wereldoorlog, met een groeiende economie.¹ Hoewel vooroorlogse verzuilde kaders bleven bestaan, werden de fundamenteën gelegd voor verandering zoals secularisatie, verschuivingen in de rol van de vrouw,² meer aandacht voor seksualiteit³ en meer aandacht voor probleemjeugd.⁴

Ondanks de krappe naoorlogse overheidsbudgetten bleef de kinderscherming en in het bijzonder het aantal ondertoezichtstellingen groeien. Dit lijkt eerder toegeschreven te kunnen worden aan een groeiende maatschappelijke behoefte aan kinderscherming dan aan een toename van pedagogische verwaarlozing door ouders of gedragsproblemen van kinderen.⁵ Ook internationaal kwam de sterkere behoefte tot bescherming van kinderen tot uiting in de Verklaring van de Rechten van het Kind, die op 20 november 1959 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen.⁶

Drie belangrijke ontwikkelingen in dit decennium waren herbezinning op de kinderscherming, toenemende overheidssubsidiëring en toenemende professionalisering.⁷ J. Overwater⁸ sprak in 1955, bij de herdenking van de Kinderwetten, dat men “een open oog” moest houden voor de tekortkomingen in het werk van de kinderscherming en moest “blijven streven naar aanpassing van wet en werk aan de zich wijzigende opvattingen”.⁹ Volgens kinderrechtster J.C. Hudig nam bij de problemen waarmee de kinderscherming te maken kreeg, de aandacht voor materiële verwaarlozing af, maar de aandacht voor pedagogische en affectieve verwaarlozing toe. Met name de

laatste twee problemen waren moeilijker te onderkennen en betroffen nu ook hoger opgeleide gezinnen.¹⁰

Toenemende overheidssubsidie¹¹ droeg bij aan de groei van particuliere kinderbeschermingsinstellingen en van koepelorganisaties en leidde tot versnelde professionalisering tijdens de reorganisatie van de Voogdijraden en tot een begin daarvan bij de gezinsvoogdijinstellingen. Deze veranderingen mondden uit in het opnieuw definiëren van de onderlinge relaties tussen de kinderrechter, de Voogdijraad en de gezinsvoogdijvereniging.

5.1 Voorzieningen

Groningen volgde de landelijke trend met betrekking tot de kinderbeschermingsvoorzieningen waarmee de kinderrechter te maken had. Tehuizen professionaliseerden, groeiden in aantal en kwamen met een nieuw of specialistisch aanbod. De samenwerking en coördinatie van tehuizen en pleegzorg kwam niet of moeizaam op gang. De toegang tot deze vormen van zorg kon lastig zijn, terwijl juist in dit decennium het aantal uithuisplaatsingen toenam (zie 5.3).¹² Dit was een omstandigheid waarmee de kinderrechter rekening moest houden bij zijn besluit tot en keuze van een eventuele plaatsing. Daarnaast kwamen nieuwe hulpverleningsvoorzieningen ter beschikking.

Er kwam op verschillende niveaus meer expertise bij de tehuizen: er traden psychologen, psychiaters en orthopedagogen in dienst of deze werden vaker van buiten geraadpleegd, en de professionalisering van de groepsleiding startte met het inrichten van opleidingen.¹³ Er kwamen ook meer tehuizen. In Groningen opende stichting De Opbouw¹⁴ het tehuis Gronenborgh en nam De Kooikamp over van de Stichting Groninger Kindertehuizen. Het Legers des Heils stichtte een kinderkuis in Veendam¹⁵ en een in Groningen, De Klimroos.

Naast de groei van tehuizen was er ook een verdere specialisatie van het aanbod. Zo kreeg het Doorgangshuis goedkeuring voor observatieplaatsen: in 1949 voor Huize Louise en in 1953 voor een deel van het kinderkuis. In 1955 kwam de goedkeuring voor Huize de Ranitz om een gedeelte van het kinderkuis te gebruiken als behandelingstehuis voor kinderen met opvoedingsmoeilijkheden.¹⁶ Huize Louise stootte na de goedkeuring voor observatieplaatsen de zorg voor ongehuwde moeders af. Om aan de vraag naar opvang voor ongehuwde moeders te blijven voldoen, nam het Doorgangshuis soms een ongehuwde moeder op, maar dat was niet toereikend. Daarom wees de minister hiervoor het Toevluchtsoord aan, ook al

was de tehuisleiding het daar niet mee eens. Naar aanleiding hiervan kwam er overleg op gang tussen het Doorgangshuis en het Toevluchtsoord. Het was het eerste overleg tussen Groningse tehuizen, dat tot dan toe afwezig was geweest.¹⁷

Met de groei werden de al bestaande versnippering en coördinatieproblemen in het kinderbeschermingssysteem sterker voelbaar. Gemeenschappelijke belangenbehartiging door de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming bracht slechts weinig organisaties samen. Iedere organisatie had haar eigen koepels en samenwerking was er nauwelijks.¹⁸ Weinig Groningse tehuizen en instellingen waren lid van de Nationale Federatie De Nederlandse Bond tot Kinderbescherming. Aanvankelijk was er meer animo voor het lidmaatschap van de Groningse Unie van Instellingen voor Kinderbescherming (G.U.V.I.K.), die in 1948 was opgericht, maar deze vereniging werd na enkele jaren weer opgeheven. Het gebrek aan coördinatie bleek ook bij uithuisplaatsingen. De keuze voor een bepaald tehuis was afhankelijk van het aanbod en van de connecties die de plaatsende instantie had.¹⁹ Ook de pleegzorg in Groningen was versnipperd; allerlei instanties plaatsten kinderen bij pleegouders. Er was landelijk wel aandacht voor pleegzorg zoals bleek uit de oprichting van een vereniging voor pleegouders en de Pleegkinderenwet uit 1951.²⁰ Pleegzorgplaatsingen voor ondertoezichtgestelden in Groningen namen in dit decennium onder meer toe doordat nieuwe wetgeving het mogelijk maakte om de uithuisplaatsing tijdens een ondertoezichtstelling in een pleeggezin te laten plaatsvinden (zie verder 5.3).

Er kwamen nieuwe voorzieningen. Gekoppeld aan stichting De Opbouw werkte de Prof. Dr. Ph. Kohnstammstichting die psychologisch-pedagogische diensten verleende.²¹ Kinderpsychiatrie was, net als orthopedagogiek, een nieuwe academische discipline.²² De eerste kinderpsychiatrische klinieken openden hun deuren.²³ In Groningen startte in 1953 aan de Oostersingeldwarsstraat een kliniek voor kinderpsychiatrie die was opgericht door dr. Th. Hart de Ruyter. Aan de Rijksuniversiteit Groningen werd hij in 1955 de eerste hoogleraar kinderpsychiatrie in Nederland.²⁴ Hij was ook in diverse hoedanigheden betrokken bij een aantal Groninger tehuizen, zoals De Aaborg, het Doorgangshuis, Maria Christina en later ook Het Poortje.²⁵ Vanuit de afdeling kinderpsychiatrie ging in 1956 de therapeutische gezinsverpleging van start, een intensieve en deskundige begeleiding van kind en pleeggezin door maatschappelijk werkers met een lage caseload van twaalf kinderen.

Andere voorzieningen waarmee de kinderrechter te maken had, waren onder meer de Sociale Dienst en het Medisch Opvoedkundig Bureau (MOB), dat in 1960 werd opgericht.²⁶ Sociale zorg kreeg na de oorlog bredere doelstellingen en in grote steden werden organen van armenzorg en steunverlening omgevormd naar sociale diensten. In Groningen kreeg het Gemeentelijk Bureau Openbare Armenzorg in 1954 de naam Gemeentelijke Dienst voor Sociale Zaken.²⁷ Voor de kinderrechter bood de Groningse kinderbescherming een beduidend uitgebreider en gedifferentieerder aanbod²⁸ van opnamemogelijkheden voor kinderen dan voor de oorlog.

5.2 De organisatie van de functie kinderrechter

Om voldoende gegadigden voor de functie van kinderrechter te vinden, werd het benoemingsbeleid versoepeld. Niet alleen leden van een rechtbank of rechter-plaatsvervangers mochten als kinderrechter worden benoemd; ook mocht er een extra rechter aan de formatie worden toegevoegd als dat nodig was om de functie te vervullen. De benoemingsprocedure werd in 1951 vereenvoudigd door de Wet houdende regelen tot bevordering van grotere specialisering van de kinderrechters.²⁹ Deze schreef onder andere voor dat de kinderrechter voortaan aangesteld zou worden door de minister van Justitie in plaats van door de Kroon.³⁰ De benoeming tot kinderrechter was mede op grond van bijzondere geschiktheid en belangstelling voor het kinderbeschermingswerk, aldus M.B. van de Werk.³¹ De nieuwe wet betekende een verbetering voor de promotiekansen van kinderrechters, maar het was niet voldoende om het imago van de functie te verbeteren.³²

In elk arrondissement ontwikkelde het bureau van de kinderrechter zich op een andere wijze, al naargelang de werkwijze van de kinderrechter. In sommige arrondissementen was het niet meer dan een onderdeel van de griffie, dat zich bezighield met administratieve werkzaamheden die samenhangen met de ondertoezichtstelling. In andere arrondissementen was het “een centrum van maatschappelijk werk, van waaruit leiding en bijstand aan de verenigingen van gezinsvoogden en de gezinsvoogden individueel” werd gegeven.³³ De commissie Milders³⁴ bracht in 1953 en 1954 rapporten uit over de kinderrechtbureaus. Deze commissie stelde voor dat de kinderrechter een secretaris kreeg en daarnaast ondersteuning door de griffie. Verdere uitbouw van het bureau van de kinderrechter, zoals in discussies over de uitvoerende rol van de kinderrechter werd geopperd, was hiermee van de baan.³⁵

Het belang van overleg tussen de kinderrechter en andere partijen die betrokken waren bij civiel recht en strafrecht voor minderjarigen, werd ook benadrukt door de minister van Justitie. In een circulaire in 1952 wees hij erop dat de afdoening van zaken op dat moment te veel aan het toeval werd overgelaten. Zowel de officier van justitie als de Voogdijraad waren soms niet op de hoogte van de informatie die de andere partij over bepaalde minderjarigen had. Om dat te verbeteren, opperde de minister om een regelmatig overleg in te stellen tussen de kinderrechter, de officier van justitie en de secretaris van de Voogdijraad. In de meeste arrondissementen werd een dergelijk driehoeksoverleg ingesteld. De invulling verschilde echter sterk per arrondissement. Niet in alle arrondissementen werden alle processen-verbaal in het overleg ingebracht. Soms werden summiere afspraken gemaakt, soms alleen beleidsmatige punten aangestipt.

Sectie Kinderrechtspraak

De ontwikkeling van gezinsvoogdijverenigingen gaf aanleiding tot discussie over de bevoegdheden van de kinderrechter en van de gezinsvoogdijverenigingen, met als inzet de aansturing van de gezinsvoogd. In hoeverre de gezinsvoogdijinstelling werd betrokken bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling, was onder meer afhankelijk van de kinderrechter in kwestie.³⁶ Die verdeeldheid bleek ook in een advies uit 1955 over het concept tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling van de sectie Kinderrechtspraak. De sectie wilde onder meer waarborgen dat de kinderrechter de leiding behield, zo nodig tegen de raad en bijstand van de gezinsvoogdijverenigingen in.³⁷ Niet iedereen in de sectie deelde echter deze mening. Anderen zagen juist meer in het delegeren van taken naar de gezinsvoogdijverenigingen.³⁸

De reorganisatie van de Voogdijraad (zie 5.4), de nieuwe bepalingen voor de uithuisplaatsing en de erkenning en subsidiëring van gezinsvoogdijinstellingen hadden gevolgen voor de verhouding van de kinderrechter tot de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdijinstellingen en de gezinsvoogden. De sectie Kinderrechtspraak wijdde er in 1956 een vergadering aan.³⁹ Hoe de verhouding in de praktijk zou uitvallen, was afhankelijk van het handelen van de drie partijen en de specifieke omstandigheden per arrondissement.

5.3 Ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

De kinderrechter had bij de ondertoezichtstelling twee mogelijkheden tot uithuisplaatsing: uithuisplaatsing ter observatie en uithuisplaatsing “indien het kind bijzondere tucht behoefde”, in beide gevallen in een tehuis. In 1921, bij de totstandkoming van de Wet op de ondertoezichtstelling, meende de toenmalige minister van Justitie, Th. Heemskerk, dat als het kind geen bijzondere tucht behoefde, het beter in zijn eigen gezin kon blijven.⁴⁰ Met de wet van 20 juni 1955, die op 1 juli 1956 in werking trad, veranderde de tweede grond voor uithuisplaatsing naar: “indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk is”.⁴¹

Deze wet legde enkele belangrijke regelingen vast ten aanzien van de uithuisplaatsing. Een uithuisplaatsing door de gezinsvoogd zonder beschikking van de kinderrechter kwam te vervallen; aan de uithuisplaatsing werd een maximumtermijn van twee jaar verbonden; bij een uithuisplaatsing in een tehuis mocht dit alleen in een door het ministerie van Justitie goedgekeurd tehuis en de wet gaf de kinderrechter de mogelijkheid om het kind te “doen opnemen ... elders dan in een inrichting”.

Voorheen was er onduidelijkheid over de toegestane, maar niet wettelijk vastgelegde mogelijkheid van de gezinsvoogd om een pupil uit huis te plaatsen.⁴² Bij een plaatsing op aanwijzing van een gezinsvoogd golden niet dezelfde juridische regels als bij een plaatsing door de kinderrechter zelf. De wetgever wilde uithuisplaatsing zonder tussenkomst van de kinderrechter echter voorkomen en blokkeerde deze mogelijkheid door een wetswijziging.⁴³

Een uithuisplaatsing mocht maximaal voor één jaar worden uitgesproken en met maximaal één jaar worden verlengd. In een aantal situaties mocht de maximale termijn overschreden worden: indien de minderjarige 18 jaar of ouder was, omwille van de voortzetting van een opleiding van een minderjarige van 13 jaar of ouder en ter wille van de voortzetting van een reeds aangevangen medische behandeling.⁴⁴ Indien een andere instantie of de ouders zelf een kind in een tehuis plaatsten en de kosten daarvan droegen, gold de termijn van twee jaar niet. Van de uitzonderingen werd veel gebruikgemaakt, ook door de Groningse kinderrechter.

Plaatsing in een pleeggezin tijdens een ondertoezichtstelling gebeurde tot nu toe weinig. Oudere jongens en meisjes werden wel in kostgezinnen geplaatst – het kostgezin werd betaald voor onderdak en eten – en soms kon een minderjarige bij familie terecht. De wetswijziging van 1956, betreffende de uithuisplaatsing bij ondertoezichtstelling, liet nu wel ruimte voor

een pleeggezinplaatsing, omschreven als “elders dan in een inrichting”.⁴⁵

Verenigingen en instellingen die regeringskinderen (kinderen die als straf terbeschikkingstelling van de regering (tbr) hadden) en voogdijkinderen (kinderen over wie de ouders waren ontzet of ontheven) verpleegden, vernamen in 1950 door middel van een circulaire van het ministerie van Justitie⁴⁶ dat zij geen subsidie meer zouden ontvangen indien de instelling niet door het ministerie was goedgekeurd. Zij moesten voldoen aan de eisen die het ministerie aan hen stelde, zodat de overheid haar taak om zorg te dragen voor een verantwoorde verzorging en opvoeding kon uitvoeren. Dit toezicht was niet nieuw, maar niet alle instellingen wilden zich hieraan onderwerpen. Tehuizen en instellingen hadden doorgaans kinderen die om diverse redenen waren geplaatst, niet alleen regeringskinderen of voogdijkinderen, maar ook onder toezicht gestelde kinderen. In de praktische gang van zaken betekende dit dat indien een kinderrechter een machtiging vroeg voor een uithuisplaatsing, het ministerie van Justitie deze kon weigeren wanneer het geen goedgekeurd tehuis betrof.⁴⁷ Daar stond tegenover dat de kinderrechter bij voortzetting van een verblijf in een goedgekeurd tehuis niet opnieuw een machtiging hoefde te vragen. Het ministerie van Justitie verhoogde in 1954 de subsidie aan tehuizen, die per individu per dag werd berekend.⁴⁸ Wanneer de kosten niet ten laste kwamen van het rijk, maar bijvoorbeeld van de ouders of de gemeentelijke sociale dienst, was de kinderrechter vrij om in een niet-goedgekeurde instelling te plaatsen. Ook de mogelijkheid van een vrijwillige uithuisplaatsing met toestemming van de kinderrechter en de gezinsvoogd bleef bestaan. Dan waren de kosten voor de ouders zelf. Over elk kind dat in een tehuis werd geplaatst, ontving de kinderrechter een rapport van dat tehuis. Door professionalisering en toegenomen deskundigheid werden de rapporten steeds uitgebreider. Morele uiteenzettingen namen af en werden vervangen door psychologische en pedagogische terminologie.⁴⁹

De wettelijke regelingen betreffende de uithuisplaatsing waren de uitdrukking van een nieuwe verhouding tussen overheid en particulier initiatief en hadden direct betrekking op het handelen van de kinderrechter.

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

De aantallen landelijke civielrechtelijke ondertoezichtstellingen bleven onverminderd hoog. In de jaren vijftig werden jaarlijks tussen de 5.000 en 5.800 nieuwe ondertoezichtstellingen uitgesproken; de hoogste aantallen in de totale onderzoeksperiode (zie bijlage 1). Het aantal onder toezicht

gestelde minderjarigen bleef stijgen, terwijl de aantallen voogdijkinderen, regeringskinderen en toevertrouwde kinderen afnamen in verhouding tot het geheel van de minderjarige bevolking.⁵⁰ Niet alleen waren er steeds meer ondertoezichtstellingen, ook de duur van de ondertoezichtstelling werd langer, zo constateerde de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie in het jaarverslag over de jaren 1955 tot en met 1960.⁵¹ Het landelijk percentage uit huis geplaatste onder toezicht gestelde minderjarigen liep tussen 1950 en 1960 op van 23,9% naar 44,6%, hetgeen een forse stijging was.⁵²

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

In het archief bevonden zich 898 dossiers die waren aangemaakt in de periode van 1951 tot en met 1960. Hieruit is een steekproef getrokken van 89 dossiers. De steekproef betrof 166 kinderen, 88 jongens en 78 meisjes, uit 89 gezinnen.

De 898 dossiers vertegenwoordigen alle verzoeken tot ondertoezichtstelling uit dit deel van het corpus van de steekproef. De Voogdijraad Winschoten deed elf verzoeken. De officier van justitie leverde zeven requi-sitoiren; hoewel drastisch verminderd werd er dus nog wel gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. In 29 gevallen werd een verzoek tot ondertoezichtstelling ingetrokken; in vier gevallen werd het verzoek aangehouden en niet meer voortgezet. De kinderrechter wees 31 verzoeken af, in vergelijking met andere decennia een relatief groot aantal. In deze periode werden 33 zaken uit andere arrondissementen aan de Groningse kinderrechter overgedragen. Zelf droeg de kinderrechter twaalf zaken over aan andere arrondissementen.

De steekproef uit de jaren 1951 tot en met 1960 bestaat uit 89 dossiers; 10% van het totale aantal dossiers in het archief die in deze periode aanvingen. Elk dossier vertegenwoordigt een gezin. De 89 dossiers betreffen 166 onder toezicht gestelde kinderen. Voor acht kinderen sprak de kinder-rechter een voorlopige ondertoezichtstelling uit, gevolgd door een definitieve ondertoezichtstelling. Dit is 5% van alle ondertoezichtstellingen in de steekproef. De meeste gezinnen uit de steekproef, namelijk 52, woonden in de stad Groningen. Dit waren er minder dan in het vorige decennium.

Bij aanvang van de ondertoezichtstelling was, evenals in het vorige decennium, de groep jonge kinderen (tot en met 12 jaar) zowel bij de jongens (51) als bij de meisjes (44) groter. Voor 40 jongens eindigde de

ondertoezichtstelling voor hun dertiende verjaardag; 48 jongens waren bij het einde van de ondertoezichtstelling 13 jaar of ouder. Bij de meisjes ging het om 35 kinderen in de jonge leeftijdsgroep en om 43 kinderen in de leeftijd van 13 jaar en ouder (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=166) 1951-1960</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	51	40
Jongens 13-18 (21) jaar	37	48
Jongens totaal	88	
Meisjes 0-12 jaar	44	35
Meisjes 13-18 (21) jaar	34	43
Meisjes totaal	78	

Na twee jaar was voor 50% van alle kinderen uit de steekproef de ondertoezichtstelling beëindigd, na drie jaar was dat voor 72% het geval. Na vier jaar was voor 91% en na vijf jaar voor 98% van de onder toezicht gestelde kinderen de maatregel afgelopen. Eén kind bleef zes jaar onder toezicht en twee kinderen zelfs negen jaar.

Uithuisplaatsingen

Van de 166 kinderen uit de steekproef plaatste de kinderrechter 43 kinderen uit huis, ofwel 26%. Dat was lager dan het gemiddelde landelijke percentage van 31 over dit decennium. Er werden in Groningen 28 meisjes en 15 jongens uit huis geplaatst. Negen kinderen kregen een pleegzorgplaatsing. Observatieplaatsingen werden verzorgd door het Doorgangshuis in Groningen en het Observatiehuis voor jongens De Aaborg in Groningen.

Zoals wettelijk was vastgelegd, eindigden alle uithuisplaatsingen na twee jaar. Er waren echter twee uitzonderingen in deze steekproef. Eén meisje verbleef vier jaar bij de Rudolphstichting in Achterveld, een ander meisje verbleef zes en half jaar, tot aan haar meerderjarigheid, in tehuizen in Utrecht, Zwolle, Hilversum, Middelburg en Amsterdam.

5.4 De Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij

De Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming

De discussie uit de jaren dertig over de leiding van de gezinsvoogdij werd tijdens de oorlogsjaren voortgezet en mondde uit in draagvlak voor een reorganisatie van de Voogdijraad.⁵³ De minister van Justitie zette het proces van hervorming van de Voogdijraad in gang door de benoeming van een commissie tot reorganisatie van de Voogdijraden.⁵⁴ Dit resulteerde in 1956 in de Raad voor de Kinderbescherming.⁵⁵ De reorganisatie ging niet zover als sommige hervormers hoopten, maar de professionalisering was wel krachtig ter hand genomen. De wet die de Voogdijraden reorganiseerde tot Raden voor de Kinderbescherming bracht namelijk uitbreiding van diverse taken en verdere professionalisering, maar de leiding van de ondertoezichtstelling bleef bij de kinderrechter. Het zwaartepunt in de taken van de Raad kwam te liggen bij de voorlichting en advisering in zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke zaken. Pro Juventute verloor de taak van voorlichting in strafrechtelijke zaken aan de Raad voor de Kinderbescherming. De functie ambtenaar voor de kindervetten kwam te vervallen. Enkele kleine Voogdijraden werden opgeheven, waaronder in de provincie Groningen de Voogdijraad van Winschoten.

Als gevolg van de reorganisatie van de Raad veranderde er veel op de werkvloer. Zo deden de leden van het college van de Raad zelf geen onderzoek meer. Het college werd verdeeld in enkele kleine commissies die elk een aantal zaken behandelden waarbij de commissieleden de door anderen opgestelde rapporten bespraken en er vervolgens over beslisten hoe er gehandeld moest worden. In spoedeisende gevallen beslisten de voorzitter en de secretaris van de Raad gezamenlijk.

De Raden voor de Kinderbescherming namen professionele maatschappelijk werkers in dienst voor het onderzoek naar de opvoedingssituatie van het bedreigde kind. Deze maatschappelijk werkers waren werkzaam op het bureau van de Raad. De secretaris van de Raad was eveneens directeur van het bureau van de Raad; hij kon zich laten bijstaan door een of meer adjunct-secretarissen en personeelsleden. Hij had een betaalde functie, evenals de overige medewerkers van het bureau van de Raad. De secretaris leidde het bureau, bereidde de zaken voor en vertegenwoordigde de Raad op de rechtszittingen. Hij kon onderzoek laten doen door een maatschappelijk werker van de Raad, door de verenigingen die zich inzetten

voor ongehuwde moeders of door de kinderpolitie. De vele nieuwe taken en snelle professionalisering zorgden voor formatieproblemen en achterstanden bij de Raad voor de Kinderbescherming. Bij ministeriële opdracht kreeg een werkgroep in 1956 de taak het verloop van de werkzaamheden van de Raden te onderzoeken.⁵⁶ Dit rapport kwam in 1962 beschikbaar.

De rapporten van de Raden voor de Kinderbescherming voor de kinderrechter werden in deze periode omvangrijker en waren opgesteld door professionals.⁵⁷ De rapporten kregen een nieuwe indeling, die tot dan toe nog niet in de rapportage was gebruikt. Sommige elementen waren nieuw, zoals de rubriek 'aanleiding voor het rapport' en de rubrieken 'gezinssamenstelling' en 'recent gedrag'. Andere elementen waren al langer in gebruik, zoals de rubriek 'gezinssamenstelling'. In 1951 had de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming een boekje uitgegeven, genaamd *Leidraad voor onderzoek en rapport*.⁵⁸ Toch duurde het nog tot 1956, toen de Voogdijraad overging in de Raad voor de Kinderbescherming, voordat de rapporten een uniforme rubricering kregen. In 1957 schreef G.P. Hoefnagels een proefschrift over rapportage in het civiele kinderrecht.⁵⁹ Decennialang bleven zijn kritische en adviserende publicaties over rapportage leidend voor de rapporten van de Raad.⁶⁰

Het wetsontwerp tot reorganisatie van de Voogdijraden behandelde nog een ander belangrijk onderwerp, namelijk het recht op inzage in de rapporten en adviezen. Hoewel het inzagevraagstuk vooral leek te gaan tussen de Voogdijraad als de ene partij en de justitiabelen als de andere partij, had ook de kinderrechter verplichtingen tot het geven van informatie over verzoeken en rapporten. De Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten stelde dat rapporten en adviezen aan alle partijen ter inzage gegeven moesten worden. De Voogdijraden hadden daartegen gepleit, omdat dan niet alles in het rapport vermeld zou kunnen worden en de kinderrechter allerlei vertrouwelijke informatie zou moeten missen. Aangezien een besluit hierover verstreckende gevolgen zou hebben, stelde de minister van Justitie in 1954 een commissie in onder voorzitterschap van mr. C.J. Enschedé. De commissie onderzocht in hoeverre inzage aan partijen en hun raadslieden gegeven kon worden in voor de rechter bestemde rapporten van de Voogdijraden. In haar eindrapport steunde de commissie het concept van een wettelijke bepaling tot inzage.⁶¹ In de praktijk bleef inzage echter zoveel mogelijk beperkt en was niemand goed op de hoogte van de regels en mogelijkheden.⁶² Het inzagerecht werd nauwkeuriger vastgelegd in de nieuwe wet, die pas aan

het einde van het volgende decennium in werking zou treden.

De Raad voor de Kinderbescherming werkte samen met de gezinsvoogdijinstellingen. Bij de voorbereiding van een rekest tot ondertoezichtstelling door de Raad voor de Kinderbescherming gaf een gezinsvoogdijinstelling haar voorstel voor een gezinsvoogd door aan de Raad. De kinderrechter hoefde dit niet meer zelf te organiseren.

Daarnaast werkten de Raad en de kinderrechter samen in taken die samenhangen met de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Bij uithuisplaatsing van een onder toezicht gestelde minderjarige stelde de kinderrechter vast welk bedrag de ouders of verzorgers van het kind als onderhoudsbijdrage dienden te betalen. Dit gebeurde na een financieel onderzoek door de Raad, die hierover een advies uitbracht. De Raad zorgde voor incassering en betaling van de kosten. Een nieuwe bepaling in de taken van de Raad voor de Kinderbescherming was dat de kinderrechter voortaan de medewerking van de Raad zou kunnen invoeren als er tijdens de ondertoezichtstelling nieuw onderzoek nodig was. De wetgever vond het geen taak voor de gezinsvoogdijvereniging, maar de Raad op zijn beurt wilde zich niet op het terrein van de uitvoering van de gezinsvoogdij begeven.⁶³ Het was daarom aan de kinderrechter om deze wettelijke optie al dan niet in te zetten.

Ten slotte hadden de Raden voor de Kinderbescherming bij hun nieuwe taken ook de opdracht gekregen om de contacten tussen de kinderbeschermingsinstellingen binnen hun regio te bevorderen. Ter vervulling van deze opdracht organiseerde de Groningse Raad voor de Kinderbescherming elke maandagavond contactvergaderingen. Het informele karakter van de vergaderingen en de relatief kleine en overzichtelijke wereld van kinderbeschermers in de provincie zorgden voor een grote belangstelling voor deze contactavonden.⁶⁴

Verenigingen voor gezinsvoogdij

De bijzondere betekenis van de gezinsvoogdijverenigingen werd erkend door de overheid door middel van een in 1955 ingevoerde tijdelijke subsidieregeling. Deze werd het jaar erop omgezet in een structurele regeling, vastgelegd bij Koninklijk Besluit van 1956 (*Staatsblad* 160), waarin melding werd gemaakt van gezinsvoogdijinstellingen in het Uitvoeringsbesluit van de ondertoezichtstelling.⁶⁵ Hoewel er in de wet nog geen omschrijving stond van de functie en bevoegdheden van de gezinsvoogdijverenigingen, werd er in de wet wel rekening gehouden met

het bestaan ervan.⁶⁶ Twee landelijke gezinsvoogdijverenigingen tekenden echter bezwaar aan bij de minister van Justitie, omdat er geen wettelijke basis was voor de activiteiten van de gezinsvoogdijverenigingen.⁶⁷ Het resulteerde in een extra artikel in de nieuwe Beginselenwet voor de kinderbescherming in 1961.⁶⁸ Met ingang van 1 januari 1959 werden door het ministerie van Justitie de subsidieregels aangepast. Werden voorheen de vrijwillige toezichten meegeteld, nu mochten deze niet meer dan tien procent van de justitiële toezichten betreffen. Het budget voor vrijwillige toezichten werd krappere; hiervoor was minder draagvlak.

Landelijk gezien waren de gezinsvoogdijverenigingen veel geringer in aantal dan de voogdijverenigingen: in 1956 waren er 46 gezinsvoogdijverenigingen, met als hoofdtaak de werving en begeleiding van gezinsvoogden. Daarnaast waren er 249 voogdijverenigingen, die verantwoordelijk waren voor de langdurige verzorging van kinderen over wie de ouders waren ontheven of ontzet uit de ouderlijke macht.⁶⁹ De voogdij bestond al sinds 1905 en steunde op het bestaan van voogdijverenigingen, organisaties van particulier initiatief. De gezinsvoogdijverenigingen waren eveneens particulier initiatief, maar hadden een geheel andere doelstelling. Gezinsvoogdijinstellingen hadden veel vrijwilligers nodig en de vraag naar professionele krachten werd steeds groter.

De gezinsvoogdijverenigingen werden afhankelijk van subsidie voor het aanstellen van maatschappelijk werkers. In de praktijk hadden de verenigingen dus veel vrijwilligers, die door enkele maatschappelijk werkers werden bijgestaan. Deze eerste aanzet tot professionalisering gaf spanningen binnen de organisaties. Volgens Clemens Schröner en Clee zag de maatschappelijk werker de vereniging als instelling voor maatschappelijk werk, zichzelf als representant van de vereniging en de vrijwilliger als ondergeschikt aan de doelstelling van de vereniging en daarom ook dienstbaar aan de maatschappelijk werker. De vrijwilliger daarentegen zag de vereniging als uiting van gemeenschapszin en beschouwde zichzelf als representant van de gemeenschap, die hielp naar eigen vermogen. Het beroepswerk was er om de vereniging zo goed mogelijk te laten functioneren, maar gezien het grote aantal vrijwilligers bleef de toepassing van de methode van het maatschappelijk werk beperkt.⁷⁰ De besturen wilden de beide groepen door middel van voorlichting en begeleiding naar elkaar toe laten groeien. De professionals hadden echter evenzeer kritiek op het vrijwillige bestuur, dat derhalve oplossingen zocht in bestuurlijke reorganisaties.⁷¹

In Groningen waren drie gezinsvoogdijverenigingen actief: Pro Juventute, de Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen (tot juni 1955) en Humanitas; elke vereniging met haar eigen identiteit en invulling van het werk.

Door de reorganisatie van de Voogdijraad zou Pro Juventute zijn ambtenaren voor de kindervetten kwijtraken evenals zijn hoofdtaak, namelijk het rapporteren over en bijstaan van kinderen die in aanraking waren gekomen met justitie. Vanaf 1954 zette Pro Juventute Groningen zich daarom ook in voor de civiele gezinsvoogdij. Na de reorganisatie van de Voogdijraden gingen de meeste ambtenaren voor de kindervetten van Pro Juventute over naar de nieuwe Raden voor de Kinderbescherming.

De organisatie werd aangepast aan de nieuwe taken. De functie ambtenaar voor de kindervetten werd in juli 1956 opgeheven. In voorbereiding daarop had Pro Juventute in november 1955 een jeugdmaatschappelijk werkster in dienst genomen en noemde die functie 'ambtenares voor de gezinsvoogdij'. In 1956 en 1957 nam Pro Juventute nog drie jeugdmaatschappelijk werkers aan. De eerste commissie, voor onderzoek en advies, vergaderde over alle zaken die in behandeling waren genomen. De tweede commissie, verantwoordelijk voor rapportages ten behoeve van strafrechtelijke jeugdzaken, had geen functie meer en werd opgeheven. De derde commissie, verantwoordelijk voor het toezicht, werd in 1956 verdeeld in vijf secties met elk een eigen taak: het bespreken van toezichtgevallen, preventief jeugdwerk, het vormen van een bibliotheek, de scholing van jeugdmaatschappelijk werkers en de scholing van toezichthouders en gezinsvoogden. Het 'vrij patronaat' (vrijwillig toezicht) op verzoek van de officier van justitie of van ouders bleef bestaan.⁷²

De landelijke vereniging ondersteunde de lokale verenigingen. Het Verbond der Verenigingen van Pro Juventute organiseerde cursussen voor de beroepskrachten en regionale studieconferenties. Pro Juventute Groningen probeerde de taken van de eigen besturen en jeugdmaatschappelijk werkers duidelijker af te bakenen om te voorkomen dat bestuur en beroepskrachten uit elkaar zouden groeien. Er waren 354 vrijwillige medewerkers en vier jeugdmaatschappelijk werkers voor de vereniging actief. In 1958 kregen de jeugdmaatschappelijk werkers en de secretarissen onder leiding van een sociaal psychologe practica in individuele gesprekstechniek. Ook kwamen de beroepskrachten uit de drie noordelijke verenigingen bijeen om de problemen in het werk te bespreken.

Om scholing van de gezinsvoogden, toezichthouders en vrij-patroons te

realiseren, was het onder meer de gewoonte om elke maand lezingen te organiseren. Daarnaast werden er excursies naar tehuizen en studiedagen georganiseerd. De jeugdmaatschappelijk werkers van de vereniging hadden de intentie om alle gezinsvoogden te bezoeken, maar slaagden daar niet in. De afdelingen van de vereniging in Winschoten, Hoogezand-Sappemeer en Veendam werkten samen met de afdeling in Groningen om zo gezinsvoogden te werven. Met de spreekuren⁷³ verzorgd door de maatschappelijk werkers werd voorzichtig omgegaan. De spreekuren waren bedoeld voor de vrijwillige gezinsvoogden. Hieraan kon echter geen bekendheid worden gegeven, omdat dit werk alleen uit verenigingsgeld kon worden gefinancierd. De gemeente Groningen werd gevraagd om een bijdrage voor dit werk.

Pro Juventute ging een kortdurende samenwerking aan met de afdeling kinderbescherming van Humanitas, een vereniging voor gezinsvoogden op humanistische grondslag. Na enkele besprekingen gingen deze twee in 1955 samen. In datzelfde jaar ging ook de Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen op in Pro Juventute. In 1958 besloot Humanitas echter zelf erkenning aan te vragen als gezinsvoogdijvereniging en werd de samenwerking weer beëindigd. In 1959 voegde de Rooms-katholieke werkgroep voor gezinsvoogden en toezichthouders zich bij de vereniging Pro Juventute Groningen.

De Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen was al langer werkzaam op het terrein van de civiele gezinsvoogdij, maar had steeds meer moeite om gezinsvoogden te werven en te begeleiden. Pro Juventute probeerde in 1953 met deze vereniging te fuseren. In 1954 werd een avond belegd om contact te maken met de gezinsvoogden die lid waren van de Vereniging voor Gezinsvoogden. De contactavonden werden voortgezet, ook al ging de fusie aanvankelijk niet door. In juni 1955 besloot de Vereniging voor Gezinsvoogden alsnog samen te gaan met Pro Juventute en hield de vereniging op te bestaan.⁷⁴

De kinderrechter kon elke geschikte particulier als gezinsvoogd aanstellen, zonder hulp van een vereniging. Het was echter vanuit de vraag naar ondersteuning voor de gezinsvoogden en efficiëntie ten behoeve van het werk van de kinderrechter dat de gezinsvoogdijverenigingen een onmisbare bijdrage leverden. De steekproef laat de verdeling van professionele en vrijwillige gezinsvoogden in de praktijk zien.

Gezinsvoogden

Nu er subsidie voor de gezinsvoogdijverenigingen beschikbaar was gekomen, werd de vraag naar de meerwaarde van de vrijwillige gezinsvoogd⁷⁵ steeds nadrukkelijker gesteld. Als positief punt werd genoemd dat een vrijwillige gezinsvoogd dichter bij het gezin stond dan een beroepskracht. Een nadeel was echter dat de vrijwillige gezinsvoogd nog veel moest leren wat de jeugdmaatschappelijk werker al kon. Het schrijven van een rapport voor de kinderrechter (per maand, kwartaal of ter advisering) was daar een voorbeeld van. In veel arrondissementen werden formulieren gebruikt met een aantal standaardvragen en een open ruimte. De formulieren konden per arrondissement enigszins verschillen. Niet alle vrijwillige gezinsvoogden maakten gebruik van de formulieren; sommige schreven liever een eigen rapport en de maatschappelijk werkers gebruikten het formulier niet. Van de weinige jeugdmaatschappelijk werkers die in dienst waren van de gezinsvoogdijvereniging werd echter verwacht dat zij de vrijwilligers ondersteunden bij het schrijven van rapportage. Door het grote aantal vrijwilligers konden zij echter niet de ondersteuning geven die wenselijk was; het was niet mogelijk om er altijd voor alle vrijwilligers te zijn. Hierdoor was de kwaliteit van de rapportage uiteenlopend.⁷⁶

Bij de 89 gezinnen van de steekproef in het arrondissement Groningen waren 112 gezinsvoogden betrokken. De maatschappelijk werkers onder de gezinsvoogden konden kinderen uit meerdere gezinnen onder toezicht hebben en mogelijk waren er ook enkele vrijwilligers die meer dan één gezin bezochten. Onder de gezinsvoogden uit de steekproef bevonden zich zeven maatschappelijk werkers. Als vrijwillige gezinsvoogden functioneerden onder meer de adjunct-directeur van het Observatiehuis voor jongens, de inspectrice van het Doorgangshuis, een griffier, een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming, politieagenten, vele schoolhoofden en onderwijzers, wijkverpleegsters, predikanten, een kruidenier en het hoofd van een spaarbank. De gezinsvoogdij werd door 47 mannen en door 65 vrouwen uitgevoerd; ongeveer dezelfde verdeling als in de jaren veertig.

De professionalisering in de kinderbescherming voltrok zich ongelijkmatig in de diverse onderdelen van het systeem. De Raden voor de Kinderbescherming hadden professionele maatschappelijk werkers in dienst voor het onderzoek naar de opvoedingssituatie van het bedreigde kind. Het grootste gedeelte van de gezinsvoogden en -voogdessen bestond uit vrijwilligers, zonder speciale opleiding, die werden begeleid door

maatschappelijk werkers. De professionalisering en de organisatie van de gezinsvoogdij ondersteunde het werk van de kinderrechter, maar stelde de kinderrechter ook voor nieuwe problemen. Diverse gezinsvoogdijorganisaties hadden ieder hun eigen aanpak waarmee de kinderrechter moest werken. Zo gingen de rapporten van tehuizen of deskundigen bij de ene gezinsvoogdijvereniging eerst naar de kinderrechter die vervolgens de gezinsvoogd op de hoogte stelde, terwijl ze bij de andere vereniging eerst naar de gezinsvoogd gingen die daarna de kinderrechter op de hoogte stelde. Nu de ambtenaren voor de kindervetten er niet meer waren, kon de kinderrechter alleen nog een beroep doen op de maatschappelijk werkers van de gezinsvoogdijvereniging voor professionele begeleiding van gezinsvoogdijzaken die dat nodig hadden. Deze maatschappelijk werkers moesten echter ook een grote schare vrijwilligers begeleiden, waardoor overbelasting dreigde. De belangrijkste vraag bleef die naar de taakverdeling tussen de gezinsvoogdijvereniging en de kinderrechter op het gebied van leidinggeven aan de gezinsvoogd. Een vraag die alleen de kinderrechter zelf kon beantwoorden.

5.5 De rol van de Groningse kinderrechter

Kinderrechter G.F. de Sitter was van 1947 tot en met 1964 in Groningen de vaste kinderrechter. In 1945 werd hij aangesteld in Groningen als plaatsvervangend rechter en onmiddellijk ingezet als kinderrechter.⁷⁷ Hij werd bijgestaan door diverse plaatsvervangende kinderrechters: K.T. Dorama, H.L. Wedeven, J. Mein en P. de Jong. Hij werd lid van het bestuur van Pro Juventute Groningen in 1945, toen W.W. Feith werd ontheven als bestuurslid. In 1949 werd De Sitter benoemd tot ondervoorzitter van Pro Juventute. Zijn betrokkenheid bij Pro Juventute Groningen betekende eveneens toegang tot een netwerk aan contacten met externe partners en andere instellingen.⁷⁸ Het werk van De Sitter en zijn plaatsvervangers komt in de volgende vier casussen aan bod, gekozen aan de hand van de vier thema's voor dit onderzoek. Elke casus is chronologisch en verkort weergegeven.

Benno en Sibrand (casus 13) waren een adolescent en een jong kind (jonger dan 12 jaar), bij wie de ondertoezichtstelling volgde na een herstel van de ouderlijke macht. Gerard (casus 14) was een adolescent die ondersteuning kreeg tot aan zijn volwassenheid. Het gezin van Rachmed, Nadya en Ari (casus 14) had een moeilijke maatschappelijke positie; het ging om vluchtelingen die te maken kregen met cultuurverschillen in de opvoeding. De zaak van Lammert (casus 16) begon met een strafzaak en ook was er een bijzonder einde van de ondertoezichtstelling.

Casus 13. Benno en Sibrand (1951-1953)⁷⁹

De ouders van Benno en Sibrand werden in 1949 ontzet uit de ouderlijke macht over al hun zes kinderen. Een verzoek door de Voogdijraad namens de ouders tot herstel in de ouderlijke macht over Benno en Sibrand werd na een proefplaatsing gehonoreerd. Na het herstel verviel moeder volgens de Voogdijraad echter in haar oude fouten. Er kwam regelmatig schoolverzuim voor en er was één zoon betrokken bij een inbraak. De kinderrechter stelde Benno en Sibrand onder toezicht. Dat is het moment waarop deze casus aanvangt.

De kinderrechter maakte in 1951, tijdens de eerste zitting waarin hij het verzoek tot ondertoezichtstelling toewees, enkele aantekeningen op de kaft van het dossier. "Sibrand is debiel en te lang op de gewone school geweest. Hij is op de BLO zeer op zijn plaats. Benno werkt, hij gedraagt zich goed." Sibrand was toen 11 en Benno 15 jaar oud. Het hoofd van de christelijke BLO-school (buitengewoon lager onderwijs) werd gezinsvoogd.

De gezinsvoogd wist in 1952 te voorkomen dat de ouders Sibrand van school haalden, omdat ze wilden dat hij zou bijdragen aan het gezinsinkomen. Benno werkte als loopjongen. Zijn werkgever klaagde bij de kinderrechter dat Benno's afrekeningen nooit klopten. Nader onderzoek van de gezinsvoogd bracht aan het licht dat er ook overschotten waren die Benno afdroeg. Zowel hij als zijn werkgever waren slordig met de afrekeningen. Pogingen om ander werk te vinden, mislukten.

In juni 1952 dienden de ouders een verzoek in tot herstel in de ouderlijke macht over drie van hun andere kinderen. De oudste zoon zou binnenkort meerderjarig worden en daarbij zou zijn voogdij eindigen. De aanvraag tot herstel werd ingediend bij de rechtbank door tussenkomst van een procureur. De Raad voor de Kinderbescherming mocht ook een dergelijk verzoek namens de ouders indienen, maar de ouders waren vrij om hiervoor een ander te kiezen. In zijn rapport liet de gezinsvoogd blijken dat hij teleurgesteld was in de keuze van de ouders. Hij schreef: "Het moet betreurd worden dat de ouders dit verzoek via een advocaat gedaan hebben, waardoor de situatie voor de ouders minder overzichtelijk geworden is, dan wanneer dit verzoek door bemiddeling der Vereniging 'Kinderzorg' gedaan ware. Nu is er bij hen de mening, dat er een tegenstelling bestaat

tussen wat wettelijk geboden is en wat in feite gebeurt. Ook het feit, dat de ouders uit rapporten, die vertrouwelijk aan derden zijn uitgebracht, gegevens – vaak onvolledig – hebben ontvangen, moet betreurd worden. Tenslotte verwondert het mij, dat de raadsman der ouders geen contact met ondergetekende heeft opgenomen, hoewel hij op de hoogte was, van het feit der gezinsvoogdij en mijn telefoonaansluiting(en) kon weten. Een en ander heeft de houding der ouders tegenover de procedure en de betrokkenen daarbij ongunstig beïnvloed. In plaats dat een voorhanden zijnd wantrouwen weggenomen werd, is dit versterkt."

Hij beargumenteerde dat het wel goed zou zijn de ouderlijke macht te herstellen, omdat de ouders het verlies ervan als oneervol ervaarden. Tegen herstel sprak de terugkeer van de oudste zoon wegens meerderjarigheid en de moeilijkheden die de opvoeding van hun dochter zou kunnen opleveren. Hij adviseerde daarom alleen de dochter thuis te laten komen. "Uiteindelijk blijft elke beslissing een experiment, aangezien deze mensen niet rationeel, maar gevoelsmatig reageren, zodat een reactie nooit voorspelbaar is."

De kinderrechter liet het rapport circuleren bij de andere rechters die deelnamen aan de meervoudige kamer. Toen het rapport terugkwam, schreef een van de rechters erop: "Dit rapport is geheel overeenkomstig onze zienswijze. D." De meervoudige kamer volgde het advies van de gezinsvoogd. De 10-jarige dochter mocht het thuis proberen. Zij werd niet onder toezicht gesteld, maar de gezinsvoogd had wel met haar te maken in het gezin. Voor twee van de andere kinderen werd herstel afgewezen. Een van hen zou echter binnenkort toch naar huis komen vanwege meerderjarigheid.

Benno had in de afgelopen tijd gespaard en had plannen om in de kustvaart werk te zoeken. "Van de zijde der kinderplicht werd hiertegen geen bezwaar aangevoerd," meldde de gezinsvoogd. "Dat de pedagogische situatie thuis slechter geworden is, blijkt ook uit klachten die Benno oplevert, door zijn gedrag op straat. Telkens is het weer: niet bewust en opzettelijk slecht, maar primitief, zonder moreel besef en dom."

Benno wisselde van baan. Zowel zijn oude als zijn nieuwe werkgever deed aangifte wegens diefstal. De kinderrechter veroordeelde Benno in 1953

tot één maand voorwaardelijk. In zijn rol als begeleidend kinderrechter bij de civiele ondertoezichtstelling kende hij de situatie van Benno goed. Inmiddels had Benno werk in de kustvaart gevonden. De gezinsvoogd beloofde aan de kinderrechter inlichtingen over zijn gedrag te zullen vragen bij zijn nieuwe werkgever.

In het eerste rapport was de gezinsvoogd sceptisch over het varen: hij verwachtte dat Benno het aan boord niet lang zou uithouden. Later schreef hij dat de kapitein en zijn varensgezellen Benno niet alleen als werkracht benaderden, maar ook als opgroeiend mens. Met dit soort werk van zijn pupil was van toezicht eigenlijk geen sprake meer. Hij meende dat opheffing van het toezicht geprobeerd kon worden, maar waarschuwde voor eventuele moeilijkheden die zich konden voordoen. Benno zou plotseling kunnen stoppen met werken en gaan zwerven, de dochter stookte het gezin op waardoor er meer werd geklaagd en de ouders begrepen niet dat Sibbrands zwakbegaafdheid van blijvende aard was.

Bij de opheffing van de ondertoezichtstelling schreef de kinderrechter op de kaft van het dossier dat de ouders hadden gezegd dat de gezinsvoogd zeer tevreden over hen was. Contact en enig toezicht zouden niet verloren gaan, beloofde de gezinsvoogd in zijn rapport. "Ook bij opheffing van de ondertoezichtstelling zal de school het contact met de ouders en het gezin zo goed mogelijk behartigen, waarbij onze positie wellicht iets gunstiger wordt en door hen gemakkelijker te accepteren. Ik verwacht niet, dat men Sibbrand plotseling van die school zou afnemen en trachten hem op een GLO-school (gewoon lager onderwijs) te plaatsen. Daarvoor zijn de ervaringen met onze school te gunstig."

Beschouwing over casus 13

De kinderrechter deelde zijn casuïstische kennis met zijn collega-rechters die zich in de meervoudige kamer uitspraken over het verzoek tot herstel van de ouderlijke macht. Deze informatie bestond onder meer uit een rapport van de gezinsvoogd. De situatie in het gezin was van belang en daarom was de gezinsvoogd de meest aangewezen persoon die als bron van informatie kon dienen. In de strafzaak tegen Benno kon de kinderrechter opnieuw zijn casuïstische kennis gebruiken.

Bij het tweede verzoek tot herstel gebruikten de ouders hun eigen juridische mogelijkheden. Dit was een nieuwe ontwikkeling die in dit decennium zichtbaar werd. Ouders zetten vaker een advocaat in. Angezien het herstelverzoek via een advocaat

van de ouders was gedaan, waren noch de Voogdijraad, noch de voogdijvereniging direct partij in de rechtszaak. Uit het commentaar van de gezinsvoogd bij het tweede herstelverzoek bleek de weerstand tegen de inzage door de ouders van rapporten over het gezin. Hiermee moest de kinderrechter tijdens de zitting balanceren. Zijn externe partners voorzagen moeilijkheden door inzage, maar inzage was ook een recht van de betrokkenen.

Opvallend is dat de gezinsvoogd ook inlichtingen vroeg bij de kinderplicht op het moment dat Benno werk zocht in de kustvaart. Het zegt iets over de rol van de kinderplicht als informatiebron. De politie was als informant ingebed in het veld van kinderbescherming. De kinderrechter en zijn externe partners betrokken allen informatie van de kinderplicht. De gezinsvoogd was een vrijwilliger die al bekend was met het gezin. De kinderrechter signaleerde een goede relatie tussen de gezinsvoogd en het gezin. Als vrijwilliger had de gezinsvoogd niet alleen goed toegang bij het gezin, maar kon hij ook langer dan de duur van de maatregel het gezin volgen. De kinderrechter trad bij de civielrechtelijke ondertoezichtstelling terughoudend op, maar had ook op aanverwante rechtsgebieden met dit gezin te maken.

Casus 14. Gerard (1959-1960)⁸⁰

Gerard kwam uit een kinderrijk gezin, waarvan de ouders waren gescheiden. Moeder hertrouwde. Gerard, geboren uit moeders eerste huwelijk, woonde met acht broers en zussen bij haar thuis. Moeders tweede partner handelde in fruit en had wisselende inkomsten. Moeder leefde van steun van Sociale Zaken.

In 1959 werd de 16-jarige Gerard aangeklaagd wegens ontucht. In de afhandeling van de strafzaak besloot de officier van justitie af te zien van strafvervolging, maar achtte deze een civielrechtelijke ondertoezichtstelling wel noodzakelijk. Daartoe diende de Raad voor de Kinderbescherming in het voorjaar van 1959 een verzoek in.

Moeder had toen al enige jaren intensief contact met de ambtenares van de Gemeentelijke Sociale Dienst. Zij besprak met haar ook de moeilijkheden die zij met Gerard had. Het was echter de strafzaak tegen Gerard die het gezin in contact bracht met de Raad voor de Kinderbescherming. Het gezin was sinds 1950 bekend bij de toenmalige Voogdijraad, maar er was nog geen sprake geweest van kinderbeschermingsmaatregelen.

Twee processen-verbaal vormden de basis van de strafzaak die de officier

van justitie ging behandelen. De twee vergrijpen hielden niet direct verband met elkaar. Het eerste proces-verbaal inzake ontuchtige handelingen met een minderjarige dateerde van bijna een jaar geleden. Eenvoudige mishandeling was de tweede aanklacht, afkomstig uit een proces-verbaal van een half jaar geleden.

Het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming betrof een onderzoek naar Gerard, ter advisering van de officier van justitie. De raadsmedewerker ging na welk draagvlak er bij het gezin was voor een maatregel. "Met moeder werden meerdere mogelijkheden tot hulpverlening en kinderbeschermingsmaatregelen overwogen. Voor haar bleek een ondertoezichtstelling de enige acceptabele maatregel. Ook met Gerard werd de mogelijkheid van de maatregel ondertoezichtstelling besproken." In het rapport werd voorgesteld om de jongen te observeren om te bepalen welke hulp hij nodig zou hebben.

Op de zitting waarin de ondertoezichtstelling werd uitgesproken, bleek er een onverwachte ontwikkeling te zijn. Gerard had een toeval gehad en lag in het ziekenhuis. De gezinsvoogdes, een maatschappelijk werkster, beloofde met de arts te gaan praten om te horen of observatie over veertien dagen mogelijk was. Moeder stemde in met de maatregel. De kinderrechtster gaf de beschikking en benoemde de ambtenares die als maatschappelijk werkster bij de Gemeentelijke Sociale Dienst werkte en al veel contact met het gezin had gehad.

Ter voorbereiding van de zitting had de kinderrechtster al contact gehad met Eikenstein, een observatiehuis voor jongens in Zeist. De directeur van het tehuis verzocht de kinderrechtster een inlichtingenformulier in te vullen, zodat de opname administratief verwerkt kon worden. Ook gaf hij een lijstje op met kleding die Gerard bij zich behoorde te hebben. Ten slotte wilde hij inzage in alle rapporten over hem.

Gerard bleef in het ziekenhuis tot de dag van opname in Eikenstein. De gezinsvoogdes bracht hem samen met zijn moeder naar Zeist. Op dezelfde dag gaf de kinderrechtster een beschikking voor uithuisplaatsing en de instelling bevestigde de opname schriftelijk. Met Pinksteren vroeg de directeur of Gerard met verlof naar huis mocht. De kinderrechtster liet eerst bij de gezinsvoogdes informeren of zij bezwaar had. Dat had zij niet, want zij had het verlof zelf voorgesteld.

In juni berichtte de directeur van Eikenstein over de overplaatsing van

Gerard naar observatie- en opvangcentrum Kamp Overberg te Overberg. Deze overplaatsing, die zonder overleg was geregeld, diende om plaats te maken voor nieuwe opnames. De directeur van Kamp Overberg bevestigde de opname schriftelijk. De kinderrechter tekende op de brief aan dat het dossier uit Zeist moest worden teruggevraagd. Zowel hij als de directeur van Eikenstein verzuimden om de gezinsvoogdes van de overplaatsing op de hoogte te stellen.

Twee weken later schreef de gezinsvoogdes haar rapport in briefvorm aan de kinderrechter, waarin zij terugblikte op alle gebeurtenissen. Moeder en zij hadden Gerard voorbereid op de opname, waar hij erg tegenop had gezien. De maatschappelijk werkster van Eikenstein had de gezinsvoogdes in Groningen bezocht om meer over Gerard te horen. Zij vertelde toen dat de eerste dagen moeilijk waren geweest voor Gerard, maar dat hij een gewaardeerd groepslid was geworden. Tijdens zijn pinksterverlof in Groningen was Gerard opgewekt geweest. Hij had toen wel verteld dat hij bang was om overgeplaatst te zullen worden. De gezinsvoogdes had geprobeerd hem gerust te stellen door uit te leggen dat zij op de hoogte zou worden gesteld en er eerst met de kinderrechter zou worden overlegd. Toen zij eind juni naar Eikenstein belde, bleek Gerard al te zijn overgeplaatst. Dat had zijn vertrouwen in de gezinsvoogdes geschonden. Na overleg met de maatschappelijk werkster van de inrichting, had de gezinsvoogdes hem bezocht. Hij was blij met het voor hem onverwachte bezoek. Hij was eerst erg gespannen, maar werd rustiger toen de gezinsvoogdes uitleg gaf: de overplaatsing was wel zonder overleg gedaan, maar was nodig geweest door plaatsgebrek in Eikenstein, niet vanwege slecht gedrag van hem. De kinderrechter wilde wachten op het observatierapport alvorens te beslissen wat er verder moest gebeuren. Gerard vond het naar in Overberg; hij had het gevoel op een tuchtschool te zitten. Stiefvader en moeder bezochten hem regelmatig. De relatie tussen stiefvader en moeder leek te verbeteren. Ook zij waren geschokt door de overplaatsing.

Het rapport van het observatietehuis in Zeist telde twintig pagina's. Zelfs de exacte uitslagen van het urine- en het bloedonderzoek waren vermeld. De kinderrechter vatte het geheel samen in een aantekening op de kaft van zijn dossier. Hij noteerde dat Gerard moeilijk was op school,

wangedrag vertoonde in de club, fruitverkoper wilde worden, nauwelijks kon lezen of schrijven enzovoort. "Het milieu vond noch in affectief noch in pedagogisch opzicht een constructief tegenwicht tegen de labiele grond-situatie, waarin Gerard somatisch en psychisch verkeert." Tussen haakjes voegde hij eraan toe: "en veel aandacht besteden aan het leren lezen en schrijven."

In het rapport van het observatietehuis stond dat Gerard zich de ruzies tussen zijn ouders erg aantrok en dat hij bang was als zijn stiefvader dronken thuiskwam. Hij wist zelfs de data van ruzies te vermelden. Gerard had enige aanpassingsmoeilijkheden bij aanvang van zijn uithuisplaatsing in Eikenstein. Hij meed het contact met groepsgenoten, was terneergeslagen en at bijna niet. Hij werkte in de werkplaats van het tehuis, maar dit bleek een te zware belasting voor hem en daarom werd hij overgeplaatst naar de tuin. Hij kwam pas echt los toen hem werd gevraagd de ramen eens een goede beurt te geven. Daarna paste hij zich steeds beter aan. Zijn eetlust nam toe en zijn onrust nam af. Hij deelde wat hij had zonder moeite, was met eenieder goed bevriend en was altijd bereid om te helpen. Niemand plaagde hem met zijn onvermogen in lezen en schrijven of met zijn gezichtsvermogen. Of er samenhang was tussen deze twee problemen werd niet vermeld.

In de conclusie van het rapport werd vermeld dat de gezinssfeer te onrustig en te weinig gestructureerd was om de jongen voldoende houvast te kunnen bieden. "Zelfs als de ouders weer bij elkaar gaan wonen kan men niet verwachten dat er voldoende positieve invloed van hen uitgaat..."

Gezien de labiele en zwakke persoonlijkheidsstructuur van deze jongen vraagt Gerard om een rustiger en stabiel pedagogisch klimaat." In het observatierapport werd dan ook een vervolgplaatsing aangeraden.

In het observatierapport werden twee tehuizen voorgesteld. De gezinsvoogdes had bezwaren tegen het eerste voorgestelde tehuis. Zij dacht dat Gerard daar onvoldoende aandacht zou krijgen en zij vond de sfeer er niet goed. Dit ondersteunde zij met een voorbeeld van ouders en kinderen die al enige jaren met dit tehuis te maken hadden. Het tweede tehuis zou aangeschreven worden. De griffier verzorgde de correspondentie met de tehuizen. Na een afwijzing belde de kinderrechter met de directeur van het observatietehuis, die met een nieuw adres kwam. Dat tehuis had echter de eerste maanden geen plaats.

De gezinsvoogdes stelde toen voor om Gerard naar huis te laten gaan. De gezinssituatie was verbeterd; stiefvader en moeder waren bij elkaar en vader was huiselijker geworden. Voor Gerard zou een baan moeten worden gezocht en een leraar voor het lezen en schrijven, maar dat bleek moeilijker te realiseren dan gedacht. Uiteindelijk keerde Gerard weer terug als glazenwasser, hoewel dat gevaarlijk zou kunnen zijn vanwege zijn toevallen. Over het leren lezen en schrijven werd niet meer geschreven. In november berichtte de adjunct-directeur van Kamp Overberg dat Gerard naar huis was gegaan.

In maart 1960 kwam het rapport van de gezinsvoogdes. De glazenwassersbaan was niet zonder gevaar. Het Gemeentelijk Arbeidsbureau liet weten dat Gerard moeilijk plaatsbaar was vanwege zijn slechte leerprestaties en het moeilijk accepteren van leiding. Thuis ging het goed en in zijn vrije tijd ging hij naar het clubhuis. Tot februari was er bijna wekelijks contact met het gezin. De gezinsvoogdes was al bezig het contact met het gezin af te bouwen, omdat ze meende dat het gezin dit niet meer nodig had. Bij verlenging was ze niet meer beschikbaar als gezinsvoogdes in verband met een nieuwe werkring. Eind maart liep de ondertoezichtstelling af.

Beschouwing over casus 14

De kinderrechter bereidde zelf de observatieplaatsing voor. Later overlegde hij met de gezinsvoogd over verlof en wachtte hij op het rapport van het tehuis. Hij had hun inzicht nodig voor de te nemen koers.

Zowel de kinderrechter als het tehuis hadden de gezinsvoogdes abusievelijk niet van de overplaatsing van Gerard op de hoogte gesteld. Bij de uithuisplaatsing ging de pedagogische leiding over van de gezinsvoogdes naar de leiding van het tehuis. Van de gezinsvoogdes werd verwacht dat zij het beleid van het tehuis zou steunen, maar de onverwachte overplaatsing had gevolgen voor de relatie met de jongen en zijn ouders. Toch bleef de gezinsvoogdes positief en vervulde zij haar bemiddelende rol. De gezinsvoogdes was wel een maatschappelijk werkster (in dienst van de Gemeentelijke Sociale Dienst), maar uit het dossiermateriaal is niet duidelijk geworden of zij bij een gezinsvoogdijvereniging aangesloten was.

De notities die de kinderrechter maakte over het observatierapport, tonen zijn focus in de grote hoeveelheid informatie, zodat hij een hulpverleningskoers kon kiezen. De kinderrechter zocht actief mee met de gezinsvoogdes naar een geschikt tehuis voor een

vervolgplaatsing. Toen dit niet lukte gedoogde hij het alternatief, namelijk dat Gerard naar huis kwam.

Casus 15. Rachmed, Nadya en Ari (1957-1962)⁸¹

In 1957 verzocht de Raad voor de Kinderbescherming drie kinderen uit het gezin Sukar onder toezicht te stellen: zoon Rachmed van 17 jaar, dochter Nadya van 15 jaar en zoon Ari van 14 jaar. Het gezin was in 1950 vanuit Indonesië naar Nederland gekomen.

De kinderrechter las in het rapport van de Raad dat het gezin vijf kinderen had en rooms-katholiek was. De jongste dochter, geboren in Nederland, was vaders lieveling. Het was het enige kind dat hij van baby af aan had zien opgroeien. Vader had tijdens de oorlog in een Japans interneringskamp in Indonesië gezeten; moeder zat in die tijd samen met de kinderen in een ander kamp. Vader had daardoor een deel van de ontwikkeling van zijn kinderen moeten missen en dit beïnvloedde zijn band met hen. De twee oudste jongens hadden regelmatig ruzie. De jongere Ari tartte de verstandelijk beperkte Rachmed en vader strafte dan de oudste. Rachmed wilde daarom graag gaan varen.

Vaders voornaamste opvoedingsmiddel was een pak ransel, aldus het raadsrapport. Ergernis en ongerustheid over de toekomst waren de voornaamste redenen. Moeder kon de kinderen niet aan en spaarde al haar klachten totdat vader thuiskwam. Moeders klachten waren mede oorzaak van de klappen, maar vervolgens probeerde zij het slachtoffer te beschermen en zo ontstonden er regelmatig scènes. Kattenkwaad, maar ook lage lonen van de kinderen leidden tot tuchtiging. De werkende kinderen waren allemaal weleens 's nachts niet thuisgekomen, uit angst voor straf. Vader zei dat de opvoeding hem zwaar viel. Volgens hem dwongen in Indonesië ouders hun kinderen hardhandig tot gehoorzaamheid. Zijn kinderen merkten nu dat het er in Nederlandse gezinnen anders aan toeging en werden opstandig.

Na een heftige ruzie verliet moeder in 1957 met de kinderen het huis en probeerde de ingeschakelde Provinciaal Psychologische Dienst (PPD) vader tot kalmeren te brengen. Moeder en Nadya vertelden dat vader Nadya misbruikte en de PPD regelde een onmiddellijke plaatsing van Nadya in een pleeggezin. Later trok Nadya de beschuldiging in. Vader wilde haar deze valse beschuldiging wel vergeven, maar kon het niet vergeten. De

Raad bracht twee rapporten uit: het eerste over het gezin en alle kinderen, het tweede over Nadya en haar situatie.

De drie kinderen werden onder toezicht gesteld (er was geen sprake van een voorlopige ondertoezichtstelling). Twee dagen later gaf de kinderrechter een beschikking tot uithuisplaatsing voor Nadya en daarmee werd de verantwoordelijkheid voor de pleeggezinplaatsing van de PPD overgenomen door de kinderrechter. De kosten voor de plaatsing kwamen ten laste van ouders en de minderjarige. Vanwege het onvermogen om te kunnen betalen werd alleen aan de minderjarige een klein bedrag per maand opgelegd dat zij aan de Raad moest betalen, aldus de beschikking. De eerste gezinsvoogdes was een maatschappelijk werkster, in het dossier 'inspectrice' genaamd, van de Raad voor de Kinderbescherming. Pro Juventute had aan de kinderrechter laten weten dat er een gezinsvoogd voor het gezin was gevonden. De man werkte als administrateur bij een bank, en had zelf ook in een Japans interneringskamp gezeten. Op dezelfde dag dat de kinderrechter de brief van de Raad beantwoordde, maakte hij ook een beschikking op voor vervanging van de gezinsvoogdes.

Een maand later belde Nadya's pleegmoeder met het kantoor van de kinderrechter. Nadya was ontslagen door haar werkgeefster, omdat deze geen hulp meer nodig had. Nadya wilde wel naar de huishoudschool en nu ze geen werk meer had, zou ze de hele dag naar school kunnen gaan. Het was al besproken met de gezinsvoogd; nu was alleen nog toestemming van de kinderrechter nodig. De kinderrechter noteerde echter op de telefoonnotitie dat hij het niet goed vond, omdat Nadya met haar 16 jaar te oud was. Ze moest maar weer een betrekking voor de ochtenduren zoeken.

De kinderrechter had gebeld met de gemeentelijke afdeling Sociale Zaken over de inkomsten in het gezin, mogelijk vanwege het verlies van inkomsten van Nadya. Nu zij geen werk meer had, kon zij haar bijdrage niet betalen. Vader, moeder en de twee oudste kinderen kregen een Pelita-uitkering,⁸² naast de inkomsten uit het werk van vader en van de kinderen. De kinderrechter sprak met de ambtenares af dat de uitkering aan Nadya door Sociale Zaken zou worden gereserveerd en dat hij aan vader een beschikking tot bijdrage zou opleggen.

Enkele dagen na oud en nieuw in 1958 belde Nadya's pleegmoeder naar

het kantoor van de kinderrechter. Nadya was de laatste tijd erg lastig. Haar pleegmoeder dacht dat zij door haar moeder werd opgestookt. Nadya verwachtte thuis meer vrijheid te krijgen dan ze bij haar pleegmoeder had. Ook had ze verkering, waar pleegmoeder niet erg blij mee was. Ten slotte klaagde pleegmoeder ook over de gezinsvoogd. Zij had weinig aan hem, omdat hij alles aan haar overliet. Aan de eerdere gezinsvoogdes had zij meer steun gehad. Die kwam af en toe kijken en zei Nadya zo nodig de waarheid. "Ik zou het wel prettig vinden, wanneer de Kinderrechter haar eens onder handen nam." Dit gesprek kwam er, waarin Nadya tegen de kinderrechter zei dat ze niet naar huis wilde. Ze vertelde over haar vriend en over haar werk. Ze werkte halve dagen als hulp in de huishouding en volgde een naaicursus op de huishoudschool. De kinderrechter had niet toegestaan dat Nadya hele dagen naar school zou gaan; daarom zou het langer duren voordat de opleiding klaar was. "Misschien kan ik na vier jaar het diploma van de huishoudschool behalen. Dat vind ik niet prettig," tekende de kinderrechter aan als Nadya's commentaar.

Een nieuwe ontwikkeling bracht de uithuisplaatsing van Nadya in gevaar. In maart belde de ambtenares van Sociale Zaken van de gemeente. De oudste zoon was vertrokken om te gaan varen. De kinderrechter tekende aan op de telefoonnotitie dat het gezinsinkomen per week was gedaald en dat de ouders zeker zouden proberen Nadya weer thuis te krijgen. "Dat moet nooit gebeuren!" schreef hij. "Dat is ook de mening van de ambtenares van Sociale Zaken en van het Rooms Katholiek Charitatief Centrum, die het gezin geregeld bezoekt en aan wie de ouders veel vertellen. Ze mogen echter nooit weten dat ik contact heb met de ambtenaresse."

Een jeugdmaatschappelijk werker van Pro Juventute kwam met de kinderrechter praten en hij maakte hiervan een aantekening op de kافت van het dossier.⁸³ De gezinsvoogd had van de werkgeefster van Nadya het verzoek gekregen om eens te gaan praten met de kinderrechter. In plaats van de gezinsvoogd was het de jeugdmaatschappelijk werker die het gesprek aanging. De werkgeefster had allerlei klachten opgesomd en verweet de pleegmoeder dat zij Nadya onheus bejegende. De jeugdmaatschappelijk werker was nu gaan twijfelen of Nadya nog wel op haar plaats was bij haar pleegmoeder. Hij stelde voor om nog eens met de pleegmoeder te gaan praten, hoewel dat het risico met zich meebracht dat zij Nadya niet langer zou willen verzorgen. Een week later sprak de

kinderrechter met de pleegmoeder en de jeugdmaatschappelijk werker. Er werd afgesproken om voor Nadya een ander pleeggezin en een andere betrekking te zoeken.

Op een maandag begin mei zocht de gezinsvoogd de kinderrechter op. Er was een vechtpartij geweest bij pleegmoeder thuis en zij wilde dat Nadya onmiddellijk wegging. In reactie hierop belde de kinderrechter met de jeugdmaatschappelijk werker, die contact zou opnemen met de gezinsvoogd. De volgende dag belde de jeugdmaatschappelijk werker dat Nadya mogelijk een baan had gevonden als hulp in de keuken van het ziekenhuis.

Vlak voor de jaarlijkse zitting in 1959 sprak de kinderrechter nogmaals met de gezinsvoogd. De gezinsvoogd adviseerde de ondertoezichtstelling van alle kinderen te handhaven, anders zouden de ouders de kinderen "plunderen".

In de volgende jaren werden Rachmed, Nadya en Ari volwassen en vonden ze alle drie werk. In 1962 eindigde de ondertoezichtstelling voor het jongste kind vanwege zijn volwassenheid.

Beschouwing over casus 15

Vanwege de urgentie benoemde de kinderrechter in eerste instantie iemand van de Raad als gezinsvoogdes. Later kreeg hij een voorstel voor een vrijwillige gezinsvoogd die bij het gezin paste. Hij hoefde dus niet zelf te zoeken. Op het moment dat er verandering kwam in het inkomen van de minderjarige, zou aan de beschikking tot eigen bijdrage mogelijk niet voldaan kunnen worden. De kinderrechter regelde er zelf een oplossing voor in samenwerking met Sociale Zaken van de gemeente. De Raad bleef betrokken bij de zaak vanwege de afhandeling van de onderhoudsbijdragen bij uithuisplaatsing. De financiële taakstelling van de Raad zou er later voor zorgen dat niet de kinderrechter, maar de raadsmedewerkers de inlichtingen over de financiële situatie van gezinnen zouden verzamelen.

Aangezien de pleegmoeder van Nadya vond dat zij niet veel had aan de vrijwillige gezinsvoogd, belde zij telkens zelf naar het kantoor van de kinderrechter in plaats van naar de gezinsvoogd. De kinderrechter had een gesprek met Nadya en later met de pleegmoeder, telkens op verzoek van andere betrokkenen. Na een crisissituatie bij de pleegmoeder zette de kinderrechter de maatschappelijk werker van de gezinsvoogdijinstelling in en niet de vrijwilliger. De kinderrechter maakte dus gebruik van de nodige aanvullende ondersteuning naast de vrijwillige gezinsvoogd. Hoewel de vrijwillige gezinsvoogd

een goede band met het gezin had, kon hij zelf niet voldoende op alle ontwikkelingen inspelen. Zo had de kinderrechter in deze casus zowel profijt van de professional als van de vrijwilliger. Om de juiste koers te bepalen, overlegde de kinderrechter met meerdere partijen en kreeg hij ondersteuning van de jeugdmaatschappelijk werker.

Casus 16. Lammert (1957-1959)⁸⁴

De 17-jarige Lammert pleegde enkele malen openbare schennis van de eerbaarheid. De Raad voor de Kinderbescherming deed onderzoek naar aanleiding van de strafzaak die hieruit voortkwam, en adviseerde een civiele afdoening.

Het rapport van de Raad dateerde van september 1956, het verzoek tot ondertoezichtstelling werd vijf maanden later opgesteld. Naast de bezoeken die hij aan het gezin bracht, sprak de raadsrapporteur met de ouders en met de jongen zelf op het spreekuur van de Raad. Het rapport eindigde met het advies: een civielrechtelijke ondertoezichtstelling en een plaatsing ter observatie.

Bij de eerste beschikking tot ondertoezichtstelling in maart 1957 gaf de kinderrechter ook een beschikking tot uithuisplaatsing voor drie maanden. Dit was ten behoeve van observatie in een tehuis voor jongens in Groningen. De kinderrechter benoemde een gezinsvoogd die door Pro Juventute was voorgesteld, een jeugdmaatschappelijk werker. De ouders waren het eens met de ondertoezichtstelling, maar waren geschokt dat hun zoon ook uit huis werd geplaatst. Ze konden het echter wel accepteren, aangezien hij meerdere keren in de fout was gegaan.

Op de zitting sprak de kinderrechter met Lammert af dat hij niet door het parket gebracht hoefde te worden, maar dat hij met de gezinsvoogd mee zou gaan. Twee dagen voor de opnamedatum belde de kinderrechter nog even met de gezinsvoogd om met hem te overleggen over de overbrenging van de pupil. Op de dag van de opname liet de gezinsvoogd weten dat hij de jongen had weggebracht.

De uithuisplaatsing had na drie maanden een verlenging nodig, omdat het observatierapport nog niet gereed was. Begin september ontving de kinderrechter het observatierapport van het Observatiehuis voor jongens te Groningen. Dit rapport bestond uit een auto-anamnese, een gedragswaarneming en de verslagen van een lichamelijk, psychiatrisch en psychotechnisch onderzoek. De auto-anamnese, waarin de pupil over zichzelf

vertelde, was een bekend element in tehuisrapporten. Over zijn schooltijd vertelde Lammert dat hij werd geplaagd vanwege zijn slechte kleren. Hij was vaak boos en had vaak gevochten. In zijn vrije tijd ging hij met jongens naar de veemarkt koeien kijken of vlooiën vangen bij schapen of wielrennen langs het kanaal. Na school had hij verschillende baantjes. In de gedragswaarneming was zijn binnenkomst en de aanpassing aan de groep beschreven. Het lichamelijk en psychiatrisch onderzoek was door dezelfde arts gedaan. Het psychotechnisch onderzoek was door een andere deskundige verricht. In het rapport werd gesteld dat de verstandelijke capaciteiten van Lammert beperkt waren. Opname van leerstof ging heel moeilijk. Zijn praktische capaciteiten waren redelijk ontwikkeld. Hij had "een primitieve gevoeligheid". Het advies luidde een vervolgplaatsing in een tehuis, waar hij half-geschoold werk kon doen en leiding zou krijgen.

De kinderrechter overlegde telefonisch met de gezinsvoogd over het advies en deze was het ermee eens. De kinderrechter bereidde de plaatsing voor. Hij deed een verzoek tot plaatsing bij het tehuis, dat verzocht om inzage in de rapporten over Lammert zodat de directeur kon inschatten of opname van de jongen risico's met zich meebracht. Volgens hem was er niet meteen plaats en daarom zou verlenging van de vorige plaatsing nog wel nodig zijn. De maatschappelijk werkster van de inrichting kwam naar Groningen om de plaatsingsmogelijkheden te bespreken.

Eerst belde de kinderrechter met vader met de mededeling dat zijn zoon in een tehuis buiten de provincie zou worden geplaatst. De ouders waren teleurgesteld, want ze dachten dat Lammert thuis zou komen. Daarna gaf de kinderrechter de beschikking af voor de termijn van een jaar. Het observatietehuis kreeg telefonisch bericht van de directeur van het tehuis en de kinderrechter kreeg schriftelijk bericht dat er plaats was voor Lammert. De directeur van het observatiehuis bood aan om hem te brengen en eind november werd Lammert opgenomen. Na de opname kreeg de kinderrechter een schriftelijke bevestiging van de opname. Het observatierapport dat ter inzage naar het tehuis was gestuurd, kwam enkele dagen later weer terug bij de kinderrechter.

Lammert kwam begin januari 1958 een weekend met verlof naar huis. De directeur had hiervoor toestemming gekregen van de kinderrechter. De gezinsvoogd bracht in februari een bezoek aan Lammert, die enthousiast

vertelde over de instelling en zijn werkstukjes van de ambachtsschool liet zien. Begin maart spraken kinderrechter en gezinsvoogd elkaar over de plaatsing. Lammert deed het goed in het tehuis en de twee besloten tot verlenging. De volgende maand kreeg Lammert paasverlof.

De gezinsvoogd kon geen gesprek voeren met de ouders. Moeder wilde nog weleens wat zeggen, maar vader diskwalificeerde de gezinsvoogd. "Hij ziet mij meer als de verpersoonlijking van de onrechtvaardige maatschappij die hem zijn twee zonen heeft afgenomen." Het gezin was al eerder onderzocht door de Raad wegens meldingen van verwaarlozing en de broer van Lammert was na zijn meerderjarigheid van huis weggelopen. Vader zag de gezinsvoogd als de schuldige.

Een volgend contact van de gezinsvoogd met de leiding van het tehuis leverde echter weinig positief nieuws op. In juli rapporteerde de gezinsvoogd dat Lammert de vakopleiding niet meer wilde afmaken en daarom bij een werkploeg was ingedeeld. Bovendien was het contact tussen Lammert en zijn ouders verslechterd.

In november kwam de tehuisdirecteur met een rapport over Lammert, waarin stond dat Lammert "af en toe ontstemd was". Hij had een homo-seksueel contact gehad met een groepsgenoot. Nadat dit contact was verbroken wilde Lammert het herstellen, maar zijn groepsgenoot wilde dit niet. Daarnaast had Lammert zich gewelddadig gedragen tegenover de dieren die door het tehuis werden gehouden. De directeur adviseerde de uithuisplaatsing te verlengen en de kinderrechter volgde dit advies.

Enkele maanden na de verlenging van de uithuisplaatsing in 1959 gedroeg Lammert zich gewelddadig tegenover de leiding en werd hij apart gezet. Daarna klaagde nog een groepsgenoot over het gedrag van Lammert. Hij had onder dwang homo-erotische contacten met hem gehad. Vanwege het geringe normbesef en de agressieve houding van Lammert besloot de directie van het tehuis dat hij niet meer in de groep kon blijven. De directie overlegde met de kinderrechter en zij besloten Lammert door middel van een krankzinnigverklaring te laten opnemen in een psychiatrische inrichting. Een zenuwarts onderzocht Lammert en schreef een verslag voor de kinderrechter met het advies hem zo snel mogelijk te laten opnemen in de inrichting. De gezinsvoogd voegde eraan toe dat de ondertoezichtstelling dan geen zin meer zou hebben.

Als Lammert uit de inrichting zou terugkeren in de maatschappij, zou de Provinciaal Psychiatrische Dienst de nazorg doen.

De directeur wist niet goed de weg in de procedure van een krankzinnig-verklaring, zo bleek uit zijn brief aan de kinderrechter direct na het telefonisch overleg. De directeur had contact opgenomen met een inrichting die opname overwoog en vroeg de kinderrechter om een machtiging voor de kosten van de opname. De griffier van de kinderrechter berichtte de directeur daarop dat een dergelijke plaatsing niet door de kinderrechter werd gedaan en dat de financiële kant daarom ook niet door de kinderrechter kon worden afgehandeld.

Lammert bleef in het tehuis, totdat hij geplaatst kon worden in een psychiatrische inrichting te Deventer. Hij was toen 19 jaar. Eind maart 1959 beëindigde de kinderrechter de ondertoezichtstelling en leende hij zijn dossier uit aan de reclasseringsambtenaar van het Nederlands Genootschap tot Reclassering afdeling Deventer, de plaats waar Lammert was opgenomen. Die stuurde het enkele maanden later weer terug. Het begeleidend schrijven van februari 1960 was daarmee de laatste toevoeging aan zijn dossier.

Beschouwing over casus 16

De kinderrechter had in deze casus de beschikking over een professionele gezinsvoogd, een jeugdmaatschappelijk werker van Pro Juventute. Dat de kinderrechter een maatschappelijk werker aanstelde, betekende dat de begeleiding van de minderjarige een professional nodig had. Professionals waren schaars en werden daarom alleen voor bijzondere zaken ingezet.

Voor zijn rapportages gebruikte de gezinsvoogd voorgedrukte formulieren, net als de vrijwillige gezinsvoogden. Veel vaker was er echter mondeling of telefonisch overleg met de kinderrechter. De contacten met de instellingen verliepen voornamelijk via de gezinsvoogd. Ook dat was niet altijd vanzelfsprekend. Sommigen tehuizen deden het wel en andere niet. Het Observatiehuis voor jongens in Groningen deed het wel. De kinderrechter verrichtte veel organisatorische taken. Hij volgde nauwkeurig het wegbrengen van de minderjarige naar het observatiehuis. Het observatierapport besprak hij met de gezinsvoogd om het vervolg te bepalen. Het voorbereiden van de volgende plaatsing was zijn taak. Hij bereidde ook de ouders voor op de uithuisplaatsing. Een medewerker van het tehuis kwam langs om de plaatsing met de kinderrechter te bespreken; destijds was dit een nieuwe werkwijze.

Het meest opvallende kenmerk van deze zaak was de wijze waarop de uithuisplaatsing en de ondertoezichtstelling eindigden. In het rapport van het tehuis, waarin voor het eerst melding werd gemaakt van de homoseksuele relatie van Lammert met een groepsgenoot, was de beschrijving kort en zakelijk. Was homoseksualiteit in de voorafgaande jaren vooral vanuit een psychiatrisch ziektebeeld geschetst, in de jaren vijftig begonnen sommige psychiaters en geestelijken hier anders naar te kijken.⁸⁵ Dit was echter eerder om homoseksualiteit uit de clandestiniteit te halen dan dat het een morele acceptatie betekende.⁸⁶ De seksuele en de gewelddadige incidenten overstegen de capaciteiten van het tehuis. De kinderrechter en de tehuisdirecteur zochten de oplossing in een gedwongen psychiatrische plaatsing. De verschuiving in de visie op homoseksualiteit in relatie tot de geestelijke gezondheidszorg was wel van belang voor diegenen die beslissingen namen over de gedwongen hulpverlening aan Lammert, namelijk de tehuisdirecteur en de kinderrechter. De plaatsing in de psychiatrische inrichting betekende het einde van de ondertoezichtstelling. Het was een grens aan de ruimte die de kinderrechter had.

5.6 Conclusie

De ontwikkeling van het bureau van de kinderrechter varieerde in de verschillende arrondissementen. Het kinderrechtgebureau in Groningen had een secretaresse. Daarnaast maakte de kinderrechter gebruik van een griffier. Het kinderrechtgebureau kon niet verder groeien, de gezinsvoogdijverenigingen konden dat wel. Daarmee kwam een deel van de begeleiding van de gezinsvoogd stevig in handen van de gezinsvoogdijverenigingen.

De Raad voor de Kinderbescherming professionaliseerde in korte tijd en dat had gevolgen voor de gezinsvoogdijverenigingen. Pro Juventute Groningen richtte zich nu op civiele gezinsvoogdij en verving de opheffen functie ambtenaar voor de kindervetten door die van jeugdmaatschappelijk werker. Deze professionals hoefden niet met andere instellingen gedeeld te worden. De gezinsvoogdijverenigingen konden zich enkele maatschappelijk werkers veroorloven waarover zij alleen zeggenschap hadden. Het gezinsvoogdijwerk werd nog steeds voornamelijk door vrijwilligers uitgevoerd, terwijl het bureau van de Raad voor de Kinderbescherming alleen uit professionele maatschappelijk werkers bestond. Het college van de Raad bestond nog wel uit vrijwilligers. Naar aanleiding van de reorganisatie van de Raad en de versterking van de gezinsvoogdijverenigingen ontstonden er nieuwe werkprocessen tussen de kinderrechter, de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdijvereniging.

De verhouding van de kinderrechter met de Raad als externe partij bij

de ondertoezichtstelling kwam in een andere context door de reorganisatie van de Raad. Rapportage van de Raad werd uitgebreider en werd door een eigen maatschappelijk werker opgesteld. De snelle professionalisering was niet in alle opzichten voordelig. De reorganisatie bracht ook achterstanden en werkdruk met zich mee. Contact van de kinderrechter met de Raad was er ook in het driehoeksoverleg, dat al voor de reorganisatie bestond.

De gezinsvoogdijvereniging kreeg een grotere rol bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Aan de ene kant betekende dit ondersteuning voor de kinderrechter, aan de andere werd de verhouding tot de gezinsvoogdijinstelling en de gezinsvoogd ook gecompliceerder. Zowel de kinderrechter als de gezinsvoogdijvereniging konden de gezinsvoogd sturen. Desondanks bleef de kinderrechter regelen, organiseren en informatie verzamelen. Zijn actieve inbreng bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling bestond nog steeds. Alsnog was de tenuitvoerlegging van de maatregel mede afhankelijk van de inzet van de kinderrechter zelf. Op één gebied was het gezag van de kinderrechter nihil: wanneer een minderjarige in de residentiële geestelijke gezondheidszorg terechtkwam, stopte de invloed van de kinderrechter en was voortzetting van de ondertoezichtstelling niet zinvol (Lammert, casus 16). Een kwestie waarin de kinderrechter zelf zijn beleid moest bepalen was die van de inzage van dossiers. Vooralsnog kwam hiervoor geen wettelijke regeling en moest de kinderrechter dus schipperen tussen alle partijen.

Eindnoten

- 1 Schuyt & Taverne (2000) 272, 273.
- 2 Dekker (2015) 83, 84.
- 3 Dekker et al. (2012a) 200-205.
- 4 Ibid. 35.
- 5 Ibid. 38.
- 6 Verhellen (2000) 81-125.
- 7 Tilanus (1990) 42-44.
- 8 Overwater was van 1932 tot 1947 kinderrechter te Rotterdam. In 1947 werd hij vicepresident van de rechtbank te Rotterdam en gaf leiding aan de kamer voor familiezaken. In 1957 werd hij president, maar hij overleed onverwacht in 1958.
- 9 Overwater (1955) 10.
- 10 Hudig (1958) 7-16.
- 11 Tilanus (1990) 43.
- 12 Koebakker (1959) 537.
- 13 Kruithof, Mous & Veerman (1981) 55; Van der Bij et al. (2006) 55, 98-99; Dekker et al. (2012a) 125, 126; Dimmendaal & Histodata (1990) 107.
- 14 Dimmendaal & Histodata (1990) 82.
- 15 Dimmendaal & Histodata (1990) 69, *Nieuwsblad van het Noorden*, 18-12-1959.
- 16 Dimmendaal & Histodata (1990) 84, 85.
- 17 Ibid., 88.
- 18 Ibid., 78.
- 19 Dekker et al. (2012a) 53; Dimmendaal & Histodata (1990) 87, 88.
- 20 In 1950 werd de Nederlandse Vereniging van Pleeggezinnen opgericht om de belangen van pleegouders te behartigen. De Pleegkinderenwet uit 1951 regelde de melding, de verzorging en het toezicht op minderjarigen die in tehuizen en pleeggezinnen verbleven. De Voogdijraad kreeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze

- wet. De adoptiewet uit 1956 bood pleegouders de mogelijkheid om bij een langdurige plaatsing ouderlijke macht over het pleegkind te verkrijgen. Een ondertoezichtstelling kon het geplaatste pleegkind en pleegouders beschermen tegen het opeisen van het kind door de eigen ouders.
- 21 Dimmendaal & Histodata (1990) 82.
 - 22 Schoorl, Van den Bergh & Ruijsenaars (2000) 50-57; Van Essen (2012) 124-129.
 - 23 Verhulst & Verheij (2006) 11-13.
 - 24 Dimmendaal & Histodata (1990) 85; Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra (2008) 452; Tammeling (1978) 211. In 1952 werd Hart de Ruyter benoemd tot lector in de kinderpsychiatrie aan de Rijksuniversiteit Groningen (Most et al. (2001) 13).
 - 25 Dimmendaal (1998) 103.
 - 26 Dimmendaal & Histodata (1990) 77. De oprichting ervan was het werk van de Provinciaal Groninger Stichting Geestelijke Gezondheidszorg die zelf op 28 mei 1959 was opgericht (Groninger Archieven, Inventarisnr. 702, Groninger Stichting voor Geestelijke Gezondheidszorg (1940-1983 (1986)) zie inleiding.
 - 27 Duijvendak & De Vries (2003) 312.
 - 28 Dimmendaal & Histodata (1990) 86, 87.
 - 29 Bac (1998) 115.
 - 30 Bac (1998) 145. In 1957 werd een opleiding gestart tot rechterlijk ambtenaar. Elke raio (rechterlijk ambtenaar in opleiding) liep mee op de rechtbank en kreeg een eenvoudige opleiding.
 - 31 De Bie & Van de Werk (1958). H. de Bie was een voormalig kinderrechter uit Rotterdam, M.B. van de Werk was kinderrechter in Utrecht.
 - 32 Doek (1972) 204. Bij elke arrondissementsrechtbank werd het aantal vicepresidentsplaatsen uitgebreid om de promotiekansen voor de kinderrechter te vergroten.
 - 33 De Bie & Van de Werk (1958) 288.
 - 34 Dit was een subcommissie van de Permanente Commissie voor de Administratiën bij de Gerechten.
 - 35 De Bie & Van de Werk (1958) 208-209.
 - 36 Doek (1972) 210-211.
 - 37 Ibid., 210.
 - 38 Ibid., 211.
 - 39 Er waren voordrachten door mr. J. Empel, kinderrechter de Middelburg, mr. J. Brobbel, secretaris van de Raad voor de Kinderbescherming te Groningen, mr. A.H. Lycklama, voorzitter van de Rooms-katholieke Verenigingen voor Gezinsvoogdij en Patronaat. De voordrachten werden gepubliceerd in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, 13, 5 juli 1965.
 - 40 Doek (1972) 195.
 - 41 Wet houdende wijziging van enige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Rechtsvordering betreffende de ondertoezichtstelling van kinderen 20 juni 1955, *Staatsblad* 323, in werking getreden op 1 juli 1956. Zie ook Tweede Kamer, 1955-1956, Kamerstuk 4141, Memorie van toelichting, no. 5.
 - 42 Prins et al. (1952) 83.
 - 43 Plaatsing door de gezinsvoogd was gebaseerd op artikel 373k, waarin stond dat de gezinsvoogd aanwijzingen gaf aan hem die de ouderlijke macht uitoefende, om de opvoeding in de goede richting te leiden, en deze trachtte te overreden om vrijwillig te doen wat daartoe nodig was. Pas wanneer dit niet lukte en er een conflict ontstond tussen de gezinsvoogd en de ouder besliste de kinderrechter, artikel 373l. Zo legitimeerde de kinderrechter het handelen van de gezinsvoogd met uithuisplaatsing als mogelijkheid, zonder gebruik van de artikelen 373m en 373n (uithuisplaatsing ter observatie of voor bijzondere tucht), die alleen met beschikking door de kinderrechter in werking traden (Doek (1972) 81, 186).
 - 44 Ibid., 187-190.
 - 45 Het verblijf elders dan in een inrichting kon zijn: in een pleeggezin, een kosthuis, bij grootouders, in een interne dienstbetrekking in een gezin, op een zeeschip, in een ziekenhuis enzovoort. De kinderrechter kreeg een geheel vrije keuze hierin (Tweede Kamer, 1954-1955, nr. 3583, ondernummer 5, Memorie van antwoord, 21 april 1955).
 - 46 Dijkstal (1951) 118-121 (CXVIII-CXXI).
 - 47 Tweede Kamer, 1954-1955, Kamerstuk 3583, Memorie van antwoord, no. 5, punt 4; Tweede Kamer, 1955-1956, Kamerstuk 4141, Memorie van toelichting, no. 5, artikel 5; zie ook Doek (1972) 190.
 - 48 De subsidie steeg van f 3,60 naar f 6,- per dag per kind (De Rooy (1981) 109).
 - 49 Dimmendaal (1998) 158. Zie ook over het observatierapport: Ibid., 164, 165, en over deskundigen in de rapportage Ibid., 168-171.

- 50 Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, 1955-1960, 12. Tussen 1951 en 1960 steeg de totale bevolking van Nederland van 10 miljoen naar 11 miljoen. Zestig procent daarvan was minderjarig (Bron: Statline Centraal Bureau voor de Statistiek, (<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>) Bevolking; kerncijfers.
- 51 Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, 1955-1960, 44, 45.
- 52 Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, 1955-1960, 153. In april 1955 weet minister van Justitie L.A. Donker dit aan de terughoudendheid van kinderrechtshouders om de maatregelen ontheffing of ontzetting te gebruiken vanwege de reactie van de ouders en de geringe bereidheid van opname door voogdijinstellingen (Tweede Kamer, 21 april 1955, 3583, Memorie van antwoord, no. 5). In november 1956 weet minister van Justitie I. Samkalden het aan de inzet van de ondertoezichtstelling in plaats van de terbeschikkingstelling van de regering (tbs- of regeringspupillen genoemd) waarvoor uithuisplaatsing nodig was (Tweede Kamer, 29 november 1956, 4500, Memorie van antwoord, no. 9).
- 53 Hermans (1984) 124, 125.
- 54 Al voor 1940 hadden voorstanders van hervormingen in de kinderbescherming zoals D.A. Mulock Houwer (toen directeur van een tehuis, later directeur van het Nationaal Bureau voor Kinderbescherming), J. Koekebakker (toen ambtenaar voor de kindernetten in Amsterdam, later wetenschappelijk onderzoeker en hoogleraar) en J. Overwater (kinderrechter te Rotterdam) aangegeven wat er zou moeten veranderen. Dit betrof onder meer een noodzakelijke professionalisering en een betere samenwerking. In hun preadvies over de grondslagen van het kindernet in 1942 (een onderzoek in opdracht van de Vereniging tot bevordering van de wetenschap onder Katholieken in Nederland) constateerden Janssens en Lamers een gebrek aan middelen, coördinatie en deskundigheid bij de Voogdijraad. Lamers werd daarna door de minister gevraagd voor het onderzoek naar mogelijkheden tot hervorming van de Voogdijraad.
- 55 Wet van 2 december 1954, S602, in werking getreden op 1 juli 1956 met een daarbij behorend organisatiebesluit.
- 56 Werkgroep Organisatie en Formatie van de Raden voor de Kinderbescherming (Van der Bij et al. (2006) 126).
- 57 De rapportage van de nieuwe organisatie, de Raad voor de Kinderbescherming, was aanzienlijk veranderd. Deze was anders gestructureerd en veel omvangrijker. Het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming begon op het voorblad met een overzicht: de samenstelling van het gezin, het beroep van de vader en de godsdienstige overtuiging van het gezin. De aanleiding voor het onderzoek stond nu apart en expliciet vermeld.
- 58 Lekkerkerker, Van Praag & Mulock Houwer (1951).
- 59 Hoefnagels (1957).
- 60 In 1960 verscheen de eerste druk van *Opstellen over rapportage*, in 1996 de laatste en negende druk.
- 61 Zitting 1960-1961, Kamerstuk 6412, Memorie van toelichting, no. 3, p. 1-3.
- 62 Hermans (1984) 270-271.
- 63 Brobbel (1956) 203.
- 64 Dimmendaal & Histodata (1990) 89.
- 65 Tweede Kamer 1955-1956, Kamerstuk 4141, Memorie van toelichting, no. 5; Dekker et al. (2012a) 276; Doek (1972) 161.
- 66 De Bie & Van de Werk (1958) 117.
- 67 Het Verbond Pro Juventute en de Landelijke Rooms-katholieke Vereniging (Doek (1972) 163).
- 68 "In den regel wint de kinderrechter, alvorens tot de benoeming over te gaan het gevoel in van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, stichting of instelling van weldadigheid die aan daartoe bij de Beginselenwet voor de kinderbescherming gestelde eisen voldoet. Hij roept zoveel mogelijk de medewerking van zodanige instellingen in bij het uitoefenen van de leiding van het toezicht."
- 69 Dekker et al. (2012a) 275-276.
- 70 Clemens Schröner & Clee (1967) 16, 17.
- 71 Ibid., 51.
- 72 Ibid., 28, 29.
- 73 Spreekuren van Pro Juventutes ambtenaren voor de kindernetten werden in 1945 ingesteld. Toen die functie kwam te vervallen nam Pro Juventute maatschappelijk werkers in dienst die ook de spreekuren verzorgden (Jaarverslag Pro Juventute over de jaren 1945 en 1946).

- 74 Jaarverslag Pro Juventute over het jaar 1955, 5.
- 75 Er was kritiek op de gezinsvoogdij nadat het rapport van mevrouw B.L.F. Clemens Schröner in 1952 was verschenen. Daarin waren de resultaten van de gezinsvoogdij in de jaren dertig niet gunstig.
- 76 De Vrijer (1959) 102-107.
- 77 De Sitter was tussen 1934 en 1940 waarnemend griffier in Groningen en van 1940-1945 substituut-officier van justitie in Rotterdam.
- 78 Jaarverslagen Pro Juventute Groningen 1957 en 1958 noemen: Stichting Gereformeerde Sociale Zorg, Rooms Katholiek Sociaal Charitatief Centrum, Provinciale Diaconie Commissie der Hervormde Kerk, Raad voor de Kinderbescherming (maandelijke bijeenkomsten), Kinderpolitie, Gemeentelijke Sociale Diensten, Provinciale Psychiatrische Dienst, Kinderpsychiatrische Kliniek van het Academisch Ziekenhuis.
- 79 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1951, rolnummer 31.
- 80 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1959, rolnummer 19.
- 81 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1957, rolnummer 15.
- 82 Stichting Pelita is een Nederlandse welzijnsorganisatie, opgezet voor hulpverlening aan getroffenen van de oorlog met Japan en de Bersiaperiode.
- 83 Op 1 november 1957 was hij in dienst getreden van Pro Juventute Groningen (Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1957, 4).
- 84 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1957, rolnummer 17.
- 85 Oosterhuis (2008) 713, 714, 953.
- 86 Wielinga (2010) 94.

6

Een veranderende maatschappij (1961-1970)

“Democratisering van gedrag en gevoel in de jaren zestig is voor de rechtspraak namelijk in zoverre van belang, dat vele gedragsvormen ‘gewoon’ werden en vele voorheen abnormaal gevonden gedragingen en opvattingen nu op maatschappelijke tolerantie konden rekenen. Er ontstond een pluri-former patroon van doen, denken, willen, voelen en zich uiten in de samenleving.” Dit schreef de socioloog Schuyt begin jaren negentig. Hij voegde hieraan toe: “Zich emanciperende groepen kwamen op voor hun rechten op een eigen levensstijl.”¹

Mede in samenhang met de beginnende secularisatie was er in Nederland in de jaren zestig een sterke tendens tot democratisering, met als opvallend verschijnsel de provo- en hippiebeweging. Deze protestbewegingen dankten hun succes echter niet alleen aan hun eigen inzet. Ook onder bestuurders was er onvrede over het inefficiënte en autoritaire functioneren van bureaucraten en het waren juist deze democratische vernieuwers die volgens James Kennedy een grote rol speelden in de veranderingen van de jaren zestig.² Behalve kritiek *door* ‘professionals’ kwam er ook kritiek *op* ‘professionals’, zowel van cliënten als vanuit de publieke opinie.³ Kinderrechtenvoorstanders schetsten bovendien een meer subjectiverend kindbeeld.⁴

Maatschappelijke ontwikkelingen, interne kritiek⁵ en de vraag naar meer overheidssubsidies tekenden de kinderbescherming.⁶ De groeiende kosten waren toe te schrijven aan professionalisering en bouwsubsidies voor tehuizen. Tot dan toe hadden veel kinderbeschermingsorganisaties zich

beroepen op het subsidiariteitsbeginsel⁷ om eigen zeggenschap te waarborgen. De overheid respecteerde dit uitgangspunt, maar evenals voorheen diende het particulier initiatief⁸ in de kinderbescherming naar vermogen bij te dragen als subsidie werd gevraagd.⁹ Naarmate er meer politiek draagvlak kwam voor het afschaffen van de eigen bijdrage en de kosten voor de kinderbescherming bleven stijgen, werd de functionaliteit van het kinderbeschermingssysteem ter discussie gesteld. Daarop werd in de begroting van 1967 van het ministerie van Justitie de noodzaak genoemd van het opstellen van een 'structuurplan' voor de kinderbescherming.¹⁰ Dit zou door het particulier initiatief zelf moeten gebeuren. De koepelorganisaties probeerden hiervoor een normering op te stellen. Diverse initiatieven voor structuurplanning brachten geen verandering, maar leverden wel stof voor discussie.¹¹

6.1 Voorzieningen

In de jaren zestig stegen de kosten voor kinderbescherming aanzienlijk. In de toelichtingen bij de begrotingen van de minister van Justitie¹² werd deze stijging toegeschreven aan de toename van personeel bij de Raden voor de Kinderbescherming,¹³ uitbreiding van tehuizen¹⁴ en van de koepelorganisaties.¹⁵ Er kwam meer gediplomeerd personeel¹⁶ en de werkdagen werden verkort.¹⁷ Het aantal plaatsingen in tehuizen bleef stabiel tot in de jaren 1969-1970, toen er in veel tehuizen onderbezetting ontstond.¹⁸

Het bestuur van de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming kwam met een plan voor kostenbeheersing. Al in 1959 was de commissie Koekebakker, ingesteld door ditzelfde bestuur, tot de aanbeveling gekomen dat uniforme normen en voorwaarden moesten bepalen welke instellingen en verenigingen lid konden worden van de federatie en dus subsidie zouden krijgen.¹⁹ Het hanteren van richtlijnen zou het particulier initiatief de mogelijkheid geven op het niveau van samenwerkingsverbanden te werken aan de eigen kwaliteit. Het ministerie van Justitie wilde dit 'normatieve subsidiestelsel' wel ondersteunen. Voorbeeld voor de kwaliteitsnormen zouden de 'Standards' van de Child Welfare League of America zijn. Na het verschijnen van de richtlijnen, die in 1970 werden uitgegeven door de Nationale Federatie voor Kinderbescherming,²⁰ bleek dit echter geen antwoord te zijn op de vraag naar zowel kwaliteitsverbetering als kostenbeheersing. In plaats daarvan ontstond er een veelheid aan koepelorganisaties.

In Groningen groeiden het aantal voorzieningen. In 1961 begon Het Poortje als gesloten centrum voor voogdij- en regeringskinderen en ontwikkelde zich tot jeugdhuis van bewaring.²¹ Het Doorgangshuis werd na een verhuizing omgedoopt tot De Helper Haven.²² De Aaborg werd een zelfstandige stichting, die niet meer verbonden was aan Pro Juventute. De stichting wilde tegemoetkomen aan de behoefte aan behandelingsplaatsen voor jongens en trof voorbereidingen voor de oprichting van een centrum voor dagbehandeling, De Bolder, dat in 1971 zijn deuren opende. Hiertoe paste De Aaborg in 1970 zijn naam aan: Stichting Opvang, Onderzoek en Behandeling voor Jeugdigen voorheen De Aaborg.²³ Het kindertehuis van het Leger des Heils breidde uit en betrok in 1968 een nieuw pand onder de naam De Veilige Bocht.²⁴ Ten slotte verhuisde het jongenshuis van stichting De Opbouw, De Kooikamp, in 1967 naar een nieuw onderkomen en veranderde de naam in De Vijverberg.

Een eerste overlegorgaan voor kinderbeschermingsinstellingen in de drie noordelijke provincies was de Noordelijke Werkgroep. Vanaf november 1970 werden ook voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen en kinderrechtters betrokken bij dit overleg, wat uitmondde in het voornemen een regionale organisatie op te richten.²⁵

6.2 De organisatie van de functie kinderrechtter

De kinderrechtter had zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke taken. De visie op het verband tussen beide kende twee kampen. Veel politici benadrukten het strafelement, terwijl deskundigen als kinderrechtters, betrokken juristen en kinderbeschermers in het veld juist wezen op de overeenkomsten tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke behandeling van jongeren.²⁶ Daarmee benadrukten zij dat de opvoeding van het kind centraal stond. De rol van de kinderrechtter in het kinderstrafrecht was groter geworden, de opvoedingsgedachte droeg daaraan bij.²⁷

De sectie Kinderrechtspraak van de Vereniging voor Strafrechtspraak liet om deze reden een enquête uitvoeren onder kinderrechtters naar de aard en omvang van hun werkzaamheden. De enquête wees uit dat niet alle kinderrechtters alle taken konden vervullen die de wet hun opdroeg. Oorzaken hiervan waren overbelasting en een gebrekkige interne organisatie. In de praktijk bleek het nog steeds zeer moeilijk om geschikte kandidaten te vinden voor kinderrechttervacatures.²⁸ De commissie Kinderrechtspraak (Enschedé), in 1964 aangesteld door de minister van Justitie, kwam in haar rapport in 1968 niet met nieuwe inzichten. Evenals tien jaar terug,

zo constateerden de schrijvers, was er geringe belangstelling voor het ambt van kinderrechter en was er een zodanige werkbelasting dat het onmogelijk was om aandacht te geven aan verdere vorming.²⁹ Wel signaleerde de commissie een groter draagvlak voor de werkwijze dat de kinderrechter de uitvoering van de ondertoezichtstelling aan een gezinsvoogdijinstelling opdroeg, die deze taak vervolgens aan een van haar gezinsvoogden toewees. In de beschikking noemde de kinderrechter wel de gezinsvoogdijinstelling die de opdracht tot uitvoering had gekregen, maar niet de persoon die door de gezinsvoogdijinstelling was aangewezen. Ook een meerderheid van de sectie Kinderrechtspraak was het eens met deze werkwijze.³⁰

Het was ook de commissie Kinderrechtspraak die de aanzet gaf tot een wetswijziging inzake inzage van verzoekschriften betreffende de ouderlijke macht. In 1968 werden twee artikelen toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht (908a, 908b).³¹ Volgens artikel 908a mochten ouders en voogden het verzoekschrift en de bijlagen inzien bij de griffier op de dag van verhoor, indien zij dat tijdig hadden aangegeven. Als het Openbaar Ministerie of de Raad voor de Kinderbescherming hiertegen bezwaar had, mocht het echter niet. De rechter kon toestemming geven tot inzage aan een advocaat, procureur, arts of psycholoog in plaats van de ouders of voogden. Artikel 908b stelde dat de rechter aan de ouders of voogden de zakelijke inhoud van het verzoekschrift diende mee te delen. Als de ouders of voogden aan de rechter aangaven inzage te willen, kon de rechter dat verlenen, maar hij kon sommige of alle bescheiden om bijzondere redenen niet ter inzage geven. Volgens Hermans³² was het in de praktijk geen echte verbetering. De meesten wisten niets van deze regels, omdat de Raad niet verplicht was om ouders of voogden op deze rechten te wijzen. Het rapport werd niet altijd besproken door de raadsmedewerkers; wilde men inzage bij de griffier dan was het rapport niet altijd aanwezig en de minderjarige zelf kreeg geen inzage. Het geringe gebruik van deze regelingen doet vermoeden dat kinderrechters begrip hadden voor de terughoudendheid van de Raad.

Op verzoek van de sectie Kinderrechtspraak was er regelmatig overleg met het ministerie van Justitie over specifieke taken binnen de kinderscherming. De sectie werd geraadpleegd over de nieuwe financiële regeling met betrekking tot onder toezicht gestelde minderjarigen (waardoor een deel van het departementale controlewerk kwam te vervallen) en ook de financiële regeling bij opname van minderjarigen in inrichtingen.³³

De in 1960 opgerichte Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR)

had in het tweede cursusjaar kinderrecht op het programma. Hiermee was een begin gemaakt met scholing voor kinderrechters, maar praktijkervaring bleef de meest voorkomende scholing.

De kinderrechter was verantwoordelijk voor de leiding over de uitvoering van de ondertoezichtstelling, maar delegeerde de feitelijke uitvoering ervan aan de gezinsvoogdijvereniging. Deze gaf eveneens begeleiding aan de gezinsvoogd. Er ontstonden in deze periode andere denkbeelden over deze werkwijze. De handleiding kinderrecht voor maatschappelijk werkers van W.P.C. Knuttel, voormalig kinderrechter te Amsterdam, beschreef al sinds de jaren vijftig een 'werkplan' als een geschikt instrument voor de gezinsvoogd. Het verdiende aanbeveling, aldus Knuttel, dat de maatschappelijk werker van de gezinsvoogdijinstelling, die de vrijwillige gezinsvoogd begeleidde, een werkplan met hem opmaakte. Hij formuleerde wat in deze zaak de problemen waren, hoe men die kon aanpakken en waar men zou moeten beginnen. Geregeld diende de beroepskracht met de gezinsvoogd na te gaan wat er van het plan terecht was gekomen. Zo kon de gezinsvoogd doelgericht en onder begeleiding werken.³⁴ Het werkplan werd vervolgens door anderen uitgewerkt als beleidsinstrument voor de kinderrechter, op te stellen door elke gezinsvoogd bij elke ondertoezichtstelling.

In 1964 brachten L.F. Moens en A.W. Vermeul-van Mullem verslag uit van een dossieronderzoek naar moeilijk opvoedbare kinderen in de justitiële kinderbescherming in het arrondissement Rotterdam. Daarin stelden zij dat het maken van een planning en het bepalen van beleid het leidinggeven zou kunnen optimaliseren. Het algemene deel van de planning moest richtlijnen bevatten die voor elke ondertoezichtstelling golden; het specifieke deel richtlijnen voor de betreffende zaak. Dat betekende het ontwerpen en op schrift stellen van specifieke behandelingsplannen. Bij het bepalen van het beleid zou de kinderrechter rekening houden met deze planning, maar eveneens met bijzondere factoren, mogelijkheden en wenselijkheden. "Slechts uit enkele dossiers was op te maken dat een specifieke planning bij de behandeling centraal stond."³⁵

Het concept van het behandelingsplan werd in 1968 door dezelfde auteurs verder uitgewerkt als 'werkplan'. In dit werkplan zouden doelen en middelen worden vastgelegd en daarna besproken met de kinderrechter. Deze leidraad kon zo nodig worden aangepast of uitgebreid als hiertoe aanleiding bestond.³⁶

Niet iedereen was voorstander van dit werkplan. Twee maanden later

wees H.J. Wegerif, secretaris van het Verbond van Verenigingen Pro Juventute, het idee van een werkplan af. Hij stelde dat soepele aanpassing aan omstandigheden door een dergelijk plan zou verstarren; een jaarlijks gesprek tussen maatschappelijk werker en gezinsvoogd over het verloop van de ondertoezichtstelling aan de hand van een schriftelijk werkplan was een vorm van achter de feiten aanlopen.³⁷ Prof. dr. J.C. Hudig, kinderrechter te Rotterdam, meende echter dat een behandelingsplan er altijd zou moeten zijn. Het behandelingsplan zou eveneens een handleiding kunnen zijn voor de maatschappelijk werker die de gezinsvoogd begeleidde. “Natuurlijk moet het niet een strak harnas voor de gezinsvoogd worden, maar het moet hem wel houvast bieden bij het moeilijke, gevarieerde werk,” aldus Hudig.³⁸

Het werkplan dat bedoeld was als leidraad voor de vrijwillige gezinsvoogd werd voorgesteld als beleidsinstrument voor de kinderrechter, op te stellen door elke gezinsvoogd bij elke ondertoezichtstelling. Het zou daarmee een ruimere toepassing krijgen onder leiding van de kinderrechter.

6.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

In 1962 betoogde W.P.C. Knuttel dat de ondertoezichtstelling een veel toegepaste maatregel was, omdat er al snel werd gedacht dat een minderjarige in zijn ontwikkeling werd bedreigd. Desondanks was er volgens de auteur in de laatste jaren een kentering merkbaar, waarbij lichtere gevallen dan verwaarlozing en wangedrag werden gesignaleerd. In die gevallen ging het om “moeilijke” kinderen en conflictsituaties in het gezin.³⁹

In de aanpassing van de Kinderbeginselenwet, onderdeel van de Kinderwetten, van 1961 kreeg de differentiatie van tehuizen haar beslag.⁴⁰ De overheid wilde differentiatie stimuleren. Deze wet gaf onder meer regels voor differentiatie van de particuliere tehuizen. Tehuizen werden onderscheiden naar diverse functies: opvang, observatie, opvoeding en buitengewone behandeling. Verder gaf de Kinderbeginselenwet regels voor subsidies en kostenvergoedingen en bracht daarmee wettelijke regelgeving voor een reeds gegroeide praktijk. Er waren regels voor aanvaarding van voogdij en gezinsvoogdij en regels voor goedkeuring van particuliere instellingen. Door subsidie en kostenvergoeding aan regels te verbinden, kreeg de overheid meer invloed op de kinderbescherming. De overheid bracht vanaf 1969 de totale kosten op van de verzorging van kinderen in particuliere inrichtingen, toen de (inmiddels nog maar geringe) eigen bijdrage van

de inrichtingen kwam te vervallen.⁴¹ In dat jaar werd in het uitvoeringsbesluit eveneens vastgelegd dat jeugdigen alleen in goedgekeurde tehuizen geplaatst mochten worden.⁴² Deze toenemende subsidiëring en regelgeving voor zowel tehuizen als gezinsvoogdij moesten de deugdelijkheid van de ondertoezichtstelling vergroten.

Door de toenemende differentiatie van tehuizen en instellingen binnen de diverse zuilen ontstonden steeds meer overkoepelende organisaties die de subsidie van de overheid verdeelden. De taken van organisaties en instellingen binnen de zuilen namen toe en de overheid bood ondersteuning aan de uitvoering van de publieke taken van deze organisaties.⁴³ Ondanks de administratieve interventie van de overheid op de kinderbeschermingsinstellingen, door de toenemende afhankelijkheid van de subsidies, was de werkelijke invloed van de overheid op het particulier initiatief beperkt.⁴⁴ In het veld van kinderbescherming ontbrak het aan coördinatie en integratie van diensten. Later zou dit aangeduid worden als verkokering.⁴⁵

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

De landelijke cijfers voor ondertoezichtstellingen begonnen in de jaren zestig op ongeveer hetzelfde niveau als in 1950: ruim 5.500 nieuwe ondertoezichtstellingen. Tot en met 1963 deed zich een flinke daling voor naar 4.467 ondertoezichtstellingen. Vervolgens was er sprake van een lichte stijging naar 4.811, welk niveau tot en met 1968 gehandhaafd bleef. Toen zette een constante daling in met in 1973 een voorlopige ondergrens van 3.002. In 1965 werd het mogelijk om een ondertoezichtstelling als enige strafmaatregel op te leggen (in plaats van tezamen met andere straffen of maatregelen), maar dit leidde niet tot beduidend meer zaken (zie bijlage 4).

In het arrondissement Groningen varieerde het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen van 1961 tot en met 1970 tussen de 84 en 130 per jaar. De daling in 1970 zou zich in het volgende decennium voortzetten. De landelijke trend van een sterke daling na 1968 liet zich niet zien in de aantallen nieuwe ondertoezichtstellingen in Groningen.

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

Uit de periode van 1961 tot en met 1970 zijn voor het arrondissement Groningen gegevens uit 77 dossiers verzameld, tien procent van het totale aantal dossiers van 770 in het archief die in deze periode aanvingen. Dit betrof 106 kinderen, van wie 61 jongens en 45 meisjes. Elk dossier vertegenwoordigt een gezin. De 770 dossiers vertegenwoordigen alle verzoeken

tot ondertoezichtstelling uit dit deel van het corpus van de steekproef. Tweemaal werd een verzoek ingetrokken en tweemaal werd het aangehouden, waarbij later alsnog een ondertoezichtstelling werd uitgesproken. De kinderrechter wees zes verzoeken af. In deze periode werden 29 zaken uit andere arrondissementen aan de Groningse kinderrechter overgedragen. Zelf droeg de kinderrechter 28 zaken over aan andere arrondissementen.

Voor 51 van de 106 kinderen uit de steekproef, ofwel 48%, begon de ondertoezichtstelling als voorlopige ondertoezichtstelling. Dit was een zeer sterke stijging ten opzichte van de vorige periode, waarin een voorlopige ondertoezichtstelling voor slechts 5% van de kinderen uit de steekproef werd uitgesproken. De stad Groningen was de woonplaats van 41 van de 77 gezinnen in de steekproef. Bij de verdeling in leeftijdsgroepen bij aanvang van de ondertoezichtstelling was er een verschil tussen jongens en meisjes (zie tabel 6.1): bij de jongens ging het in 39% van de gevallen om pubers en adolescenten, terwijl het in die categorie bij de meisjes om 57% ging.

Tabel 6.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=106) 1961-1970</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	37	15
Jongens 13-18 (21) jaar	24	46
Totaal jongens	61	
Meisjes 0-12 jaar	19	13
Meisjes 13-18 (21) jaar	26	32
Totaal meisjes	45	

Het percentage pubers bij de meisjes lag hoger dan het landelijk gemiddelde, zoals het onderzoek van Dekker naar jeugdzorg in Nederland laat zien. De landelijke trend was dat het zowel voor jongens als meisjes bij omstreeks 40% van de civielrechtelijke ondertoezichtstellingen om pubers en adolescenten ging.⁴⁶

In 43% van de gevallen uit de steekproef eindigde de ondertoezichtstelling na twee jaar. Na drie jaar was voor 61% van de kinderen de ondertoezichtstelling beëindigd en na vier jaar was dit voor 75% van de kinderen het

geval. Er bleven 26 kinderen langer dan vier jaar onder toezicht. Na zeven jaar was 89% niet meer onder toezicht; elf kinderen bleven langer onder toezicht. De langst lopende zaken betroffen twee kinderen die twaalf jaar onder toezicht hebben gestaan.

Uithuisplaatsingen

Van de 106 kinderen werden 66 kinderen uit huis geplaatst, 62% van het totale aantal onder toezicht gestelde kinderen uit de steekproef. In het vorige decennium bedroeg dit 26%, dus dit was een flinke toename. Daaruit kan geconcludeerd worden dat in deze periode iets meer dan de helft van alle onder toezicht gestelde kinderen in het arrondissement Groningen uit huis werd geplaatst. Negentien kinderen woonden gedurende hun uithuisplaatsing kortere of langere tijd bij een pleeggezin.

Voor de 66 uit huis geplaatste kinderen werden 342 beschikkingen tot uithuisplaatsing opgesteld. Een beschikking tot uithuisplaatsing gold voor een beperkte tijd. Na het aflopen van de gestelde termijn moest een nieuwe beschikking worden opgesteld. Bij 137 plaatsingsbeschikkingen betrof het een tehuis binnen de provincie Groningen. Dat is 40% van het totaal. Daar zijn de pleeggezinplaatsingen, ook voornamelijk binnen de provincie, niet bij inbegrepen, evenals een enkele plaatsing in begeleide kamerbewoning. De pleeggezinplaatsingen beslaan 11% van het totale aantal beschikkingen in de steekproef.

Het aantal uit huis geplaatste kinderen bleef toenemen, maar het vinden van een geschikt tehuis werd moeilijker. Na een piek van tehuisplaatsingen midden jaren zestig zette zoals eerder aangegeven een dalende landelijke trend in.⁴⁷ Het aantal tehuizen was omstreeks 1965 gegroeid met ruim 32% ten opzichte van 1945.⁴⁸ Door de dalende plaatsingsaantallen kwamen tehuizen in moeilijkheden en sommige moesten zelfs hun deuren sluiten. De meerderheid van de tehuizen was confessioneel en het proces van pedagogische differentiatie was nog maar net begonnen. Niet elk tehuis nam alle kinderen op. Steeds meer tehuizen hadden een specifieke doelgroep; ze richtten zich bijvoorbeeld op tijdelijke opvang of op de behandeling van kinderen met gedragsstoornissen.⁴⁹ Daardoor was het vaak lastig om voor ieder kind het juiste tehuis te vinden, en zowel gezinsvoogden als kinderrechtshouders hadden hier hun handen vol aan.

De kinderrechtshouder was nog steeds de plaatsende instantie, maar de gezinsvoogd, als plaatsvervangend gezaghebbende,⁵⁰ had net als de kinderrechtshouder contacten met tehuizen.⁵¹ De rol van de kinderrechtshouder en van de

gezinsvoogd bij de uithuisplaatsing konden per casus verschillen. Van de mogelijkheid om gezinsvoogden uit te nodigen voor de teamvergaderingen in tehuizen werd weinig gebruikgemaakt.⁵²

6.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij

Wetenschappelijk onderzoek wees op het nut van werkafspraken met de kinderrechter. Zo was de samenwerking tussen tehuizen en gezinsvoogdijinstellingen onderwerp van een onderzoek in 1968 dat was ingesteld door de Katholieke Vereniging van Kinderbeschermingsinrichtingen en de Landelijke Vereniging voor Rooms Katholieke Gezinsvoogdij en Patronage.⁵³ Om een juist begrip te krijgen van elkaars doelen, werkwijze en mogelijkheden was het nodig elkaar, gevraagd en ongevraagd, informatie te verstrekken. Een van de aanbevelingen uit het onderzoek was om tot werkafspraken met de kinderrechters te komen.⁵⁴

Wat nodig zou zijn voor de gezinsvoogdij was onderwerp van de *Nota voor de Kinderbescherming* van het ministerie van Justitie⁵⁵ en het rapport van de werkgroep van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming over de normen voor de gezinsvoogdijinstellingen.⁵⁶ Deze werkgroep stelde in 1968 in haar interim-rapport dat een verdeling van verantwoordelijkheden voor de hulpverlening het beste was. Daartoe zou de uitvoering van de ondertoezichtstelling moeten worden opgedragen aan de gezinsvoogdijinstelling, waarbij de kinderrechter een instelling benoemde in plaats van een natuurlijk persoon.⁵⁷ De commissie uit de Sectie voor Kinderrechtspraak van de Vereniging voor Rechtspraak⁵⁸ meende dat er een groeiende drang was om de aanwijzing van de gezinsvoogd aan de gezinsvoogdijvereniging over te laten en zag dit als een juridische techniek, niet als een principiële keuze.⁵⁹ Normen, een nieuwe structuur en nieuwe werkwijzen waren in ontwikkeling.

De Raad voor de Kinderbescherming

Na de reorganisatie van de Voogdijraad worstelde de nieuwe Raad voor de Kinderbescherming met de werkdruk die de nieuwe taken met zich meebracht. Alle onderzoeken, zowel in civiele zaken als strafzaken, moesten door maatschappelijk werkers worden gedaan, maar er waren niet voldoende maatschappelijk werkers beschikbaar. De noodzakelijk geachte uitbreiding van personeelsleden kon tussen 1962 en 1968 slechts langzaam gerealiseerd worden, omdat er niet voldoende opgeleid personeel beschikbaar was. De Raden kampten daardoor met achterstanden.

Een onderzoek naar doelmatiger werken door een werkgroep, ingesteld door de secretarissen van de Raden, bracht een organisatorische verandering. Het werk werd opgedeeld in hetzij geografische gebieden, hetzij groepen cliënten, en deze werden toegewezen aan een unit. Elke unit bestond uit een aantal maatschappelijk werkers en een unitleider. De unitleider hield toezicht op de dagelijkse gang van zaken en fungeerde als intermediair tussen de Raad en het veld. Er kwamen ook supervisors in dienst van de Raad om de kwaliteit van het maatschappelijk werk te verbeteren.⁶⁰ Met uniforme functiebeschrijvingen probeerden de Raden de werkwijze tussen de verschillende arrondissementen te synchroniseren.⁶¹ De beslissingsbevoegdheid bleef berusten bij het college van de Raad, maar dit was ook een knelpunt. De individuele zaken bleven veel tijd vragen van het college, waardoor het ontwikkelen van beleid uitbleef. Bovendien nam de invloed van het bureau op de behandeling en besluitvorming in individuele zaken toe.⁶² Tevens automatiseerde de administratie van de Raden. In het bijzonder betrof dit de toevertrouwingen van minderjarigen aan de Raad en de ondertoezichtstellingen. Het ministerie van Justitie verwachtte dat dit de controle op uitgaven en gedeclareerde verpleegkosten eenvoudiger zou maken, evenals het verzamelen van statistische gegevens.⁶³

Naast gestandaardiseerde bedrijfsprocessen bleven er in de praktijk echter ook verschillen tussen de Raden voor de Kinderbescherming. De wet liet nog steeds de mogelijkheid aan de officier van justitie om een ondertoezichtstelling te verzoeken, maar in de Groningse praktijk liet deze functionaris dit over aan de Raad voor de Kinderbescherming. Als reden werd aangevoerd dat de Raad beter was toegerust om onderzoek te doen, zodat het verzoek goed onderbouwd kon worden.

In de uitvoering van de wettelijke bepalingen over inzage (zie 6.2) was de uitvoering inzage door de Groningse raad gelijk aan het landelijke beeld. De maatregel werd besproken met de betrokkenen, maar niet het rapport. Of men wist niet dat de mogelijkheid bestond, of de rapporten bleken niet voor de zitting aanwezig te zijn, als inzage verlangd werd.⁶⁴

De secretaris van de Groningse Raad voor de Kinderbescherming nam in 1960 het initiatief tot bevordering van contacten tussen instellingen in de regio⁶⁵ door het organiseren van contactvergaderingen, die eens per maand op de maandagavond plaatsvonden. Hieraan namen vrijwel alle werknemers van de (gezins)voogdijverenigingen in Groningen deel. Pro Juventute vermeldde dit in zijn jaarverslagen uit de jaren zestig. Er werden lezingen georganiseerd, maar daarnaast hadden de bijeenkomsten ook een

informeel karakter en hadden de professionals de mogelijkheid om informatie uit te wisselen.⁶⁶ Tien jaar lang was er grote belangstelling voor deze vergaderingen. Er was echter geen gestructureerd overleg tussen tehuizen en plaatsende instanties of tussen tehuizen of plaatsende instanties onderling. Volgens Dimmendaal was de versnippering nog altijd groot.⁶⁷ De contactavonden (zie 5.4) werden eind jaren zestig opgevolgd door een initieel overleg tussen tehuizen en later ook voogdijinstellingen en gezinsvoogdijinstellingen: de Noordelijke Werkgroep.⁶⁸

Gezinsvoogdij

Dat de leiding over de gezinsvoogd nog altijd bij de kinderrechter lag, werd ook duidelijk in de Beginselenwet voor de Kinderbescherming, die op 1 juli 1965 in werking trad. Door deze wet verwierven de gezinsvoogdijinstellingen een wettelijke status.⁶⁹ De gezinsvoogdijinstelling zelf had geen directe taak bij de onder toezicht gestelde minderjarigen; dit was voorbehouden aan de gezinsvoogd, die onder leiding stond van de kinderrechter. De leiding over de uitvoering van de ondertoezichtstelling lag bij de kinderrechter, maar deze moest ook rekening houden met de gezinsvoogdijinstellingen.⁷⁰ Het was namelijk de gezinsvoogdijinstelling die de dagelijkse leiding had over de gezinsvoogden en die hun raad en bijstand gaf. De gezinsvoogdijinstelling wist zich echter ook beperkt door de autoriteit van de kinderrechter. De gezinsvoogd kon een opdracht van de kinderrechter immers niet naast zich neerleggen.⁷¹ “De gezinsvoogd is de persoonlijke medewerker van de kinderrechter. Hij werkt onder diens leiding (...) De kinderrechter kan hem voorschriften en wenken geven voor de vervulling van zijn taak (...) Zij [de gezinsvoogdijinstelling] kan slechts aan de gezinsvoogd adviezen geven, want niet de instelling doch de gezinsvoogd zelf is verantwoordelijk aan de kinderrechter.”⁷² De verdeling van verantwoordelijkheden tussen kinderrechter en gezinsvoogdijinstelling ten aanzien van de gezinsvoogd maakte werkafspraken noodzakelijk.

Van overheidswege stond in deze periode de vrijwilliger nog steeds voorop. De Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie schreef in het verslag over de jaren 1961-1968: “De gezinsvoogdij is primair bedoeld om te worden uitgeoefend door hen die zich daartoe vrijwillig beschikbaar stellen. Dat betekent dat deze, eenmaal gevonden, gezien zullen moeten worden op positieve inbreng en zwakke kanten. Ondanks de toenemende tendens tot professionalisering zal ook in de gezinsvoogdij blijvend aan-

dacht moeten worden gegeven aan het aanboren van de juiste bronnen, die geschikte vrijwillige medewerkers opleveren.”⁷³

De frequentie van rapportage aan de kinderrechter lag meestal beneden de in een Koninklijk Besluit vastgelegde norm.⁷⁴ De gezinsvoogd verplichtte zich viermaal per jaar een kwartaalrapport uit te brengen en eenmaal per jaar een gemotiveerd advies te geven over de eventuele voortzetting van de ondertoezichtstelling. Voor pupillen die niet uit huis waren geplaatst, was de kinderrechter afhankelijk van de informatie die hij van de gezinsvoogd kreeg. Het eerder genoemde dossieronderzoek van Moens en Vermeul-van Mullem⁷⁵ uit 1964 (zie paragraaf 6.2) liet zien dat de norm voor de frequentie van rapporten van gezinsvoogden niet werd gehaald. Van de 112 gezinsvoogden die langer dan zes maanden in dienst waren (67 vrijwilligers, 45 beroepskrachten), bleek dat minder dan de helft de frequentie van tweemaal per jaar haalde. Dat was zeker geen onwil. Bij wisseling van gezinsvoogden kon de frequentie van de rapportage afnemen en vooral vrijwilligers wisselden regelmatig. Volgens de onderzoeksters was dit te wijten aan overbelasting en het gegeven dat vrijwilligers niet hadden geleerd om te rapporteren. Zij haalden het jaarverslag van de Directie Kinderbescherming aan, dat vermeldde dat de maatschappelijk werker gemiddeld 15 eigen toezichten had en daarnaast 57 vrijwillige gezinsvoogden begeleidde.⁷⁶

Een voorbeeld van de werkdruk in de Groningse situatie geeft het jaarverslag van Pro Juventute over 1967. Het meldde dat er per 31 december 1967 142 vrijwilligers werkten en vijf gediplomeerde maatschappelijk werkers (van wie één in deeltijd). Er stonden 386 kinderen uit 250 gezinnen onder toezicht. De maatschappelijk werkers hadden 76 gezinnen als eigen toezicht. Dat betekent dat in alle overige gezinnen een vrijwilliger werkte.⁷⁷ Elke maatschappelijk werker had dan ongeveer 15 eigen toezichten en 28 vrijwilligers om te begeleiden, maar dat kon per maand verschillen.

Pro Juventute Groningen streefde ernaar zoveel mogelijk verschillende levensbeschouwingen binnen de vereniging te houden. Zo werkten er rooms-katholieke, gereformeerde, Nederlands-hervormde en humanistische gezinsvoogden bij Pro Juventute, omdat deze organisatie erkend was als gezinsvoogdijinstelling. Er was zo geen noodzaak om een eigen levensbeschouwelijk georiënteerde gezinsvoogdijinstelling op te richten. Een enkele keer gebeurde dat echter wel. Zo erkende het ministerie van Justitie in 1962 Humanitas als zelfstandige gezinsvoogdijinstelling.⁷⁸

De relatie van de kinderrechtster tot de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij werd verder afgebakend met wetgeving, maar de praktische invulling lag in samenwerking. Voor de uitvoering van de wettelijke ondertoezichtstelling zocht men in het arrondissement Groningen naar betere samenwerking. Pro Juventute, de Raad en Humanitas namen in 1965 deel aan een commissie. Na ruim een jaar sloot de commissie haar werkzaamheden af.⁷⁹ Het was een eerste stap naar het maken van werkafspraken, zoals die in het volgende decennium ook in andere arrondissementen tot stand zouden komen.

In het arrondissement Groningen was er aandacht voor een nieuwe werkwijze: het behandelingsplan. Het opstellen van een behandelingsplan was een punt van aandacht voor de stafvergaderingen van Pro Juventute. Mevrouw A.F. Reerink, een psychiatrisch geschoold maatschappelijk werkerster die verbonden was aan het Medisch Opvoedkundig Bureau, woonde zeven vergaderingen bij om met haar expertise een bijdrage aan het behandelingsplan te geven. Op die vergaderingen werden dan veelal de nieuw binnengekomen gezinsvoogdijzaken besproken met het doel zo mogelijk een behandelingsplan op te stellen. Ook de Raad voor de Kinderbescherming werd uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen. De praktijkleider en supervisor, J. Kastelein, woonde de vergaderingen bij. Volgens de mededeling in het jaarverslag was het “de intentie om de criteria voor de ondertoezichtstelling als middel voor hulpverlening dan wel bescherming te benaderen.”⁸⁰ Het behandelingsplan zoals dat werd bediscussieerd in maandblad *De Koepel* (zie paragraaf 6.2) werd ook in de praktijk nagestreefd.

In de steekproef van het onderzoek naar dit decennium bevinden zich 77 dossiers. Gedurende de looptijd van de dossiers, waarvan sommige doorliepen in de jaren zeventig, waren er bij deze gezinnen 91 gezinsvoogden betrokken: 50 beroepswerkers en 41 vrijwilligers. De meeste beroepswerkers kwamen van Pro Juventute (25); een kleiner aantal kwam van Humanitas (12). De na een fusie ontstane instelling voor gezinsvoogdij Stichting voor Jeugd en Gezin (meer hierover in het volgende hoofdstuk) leverde vijf gezinsvoogden. Ten slotte waren acht maatschappelijk werkers van de Raad voor de Kinderbescherming bereid om een voorlopige of kortdurende gezinsvoogdij op zich te nemen. Uit de benoeming van de gezinsvoogden blijkt dat bij een voorlopige ondertoezichtstelling telkens dezelfde professionele gezinsvoogden werden benoemd. Bij de definitieve ondertoezicht-

stelling werd een andere gezinsvoogd benoemd. Hoewel er in de gezinsvoogdij nog steeds veel vrijwilligers werkzaam waren, was de hang naar verdere professionalisering onomkeerbaar.

6.5 De rol van de Groningse kinderrechter

Kinderrechter mr. G.F. de Sitter werd in 1965 benoemd tot vicepresident van de rechtbank en droeg daarom het kinderrechterschap over aan mr. J. Mein. Mein had tot dan toe voor het Openbaar Ministerie gewerkt als ambtenaar en later als officier van justitie. Mr. C.J.J.W. van Groeningen, president van de rechtbank te Groningen, sprak mr. J. Mein toe bij zijn installatie in februari 1965. “U bent in de eerste plaats rechter. Door deze wortel is de mogelijkheid er dat daaruit het kinderrechterschap opbloeit.” Verder zag mr. Van Groeningen het als een belangrijke taak van de kinderrechter om “organisaties, die werken op het gebied van de kinderbescherming, te bezielen”.⁸¹

In 1984 blikte mr. Mein in een interview terug op zijn tien jaar durende kinderrechterschap en vertelde hij: “Het kinderrechterschap neemt je nogal in beslag, maar het heeft ook hele leuke kanten, hoewel het erg moeilijk is. Je krijgt te maken met nare familieomstandigheden en moet vaak ingrijpende en moeilijke beslissingen nemen. Maar ik vond het wel mooi. Je leert de mensen erg goed kennen. Je zoekt ze ook op. Je gaat een dag naar de tuchtschool. En zo’n jongen vertelt dan: ‘Mijn kinderrechter komt vandaag’; je krijgt een band. Voordeel is ook dat je de mensen over wie je beslist veel beter kent.”⁸² Net als zijn voorgangers werd mr. Mein lid van Pro Juventute te Groningen. Na enkele maanden werd hij tevens benoemd tot lid van het algemeen bestuur van deze vereniging. In dit decennium tekenden zes verschillende kinderrechtster-plaatsvervangers de beschikkingen. In de afgelopen decennia vielen ook rechters die vicepresident of president van de rechtbank waren, soms in als kinderrechtster-plaatsvervanger.

Vier maanden eerder was mr. A.A. Berg benoemd als (kinder)rechtster-plaatsvervanger aan de Groningse rechtbank. Zij was daarmee de eerste vrouw die bij de Groningse rechtbank werd bekleed met rechterlijke bevoegdheden. Ook zij werd bij haar installatie toegesproken door de president van de rechtbank. Hij memoreerde haar inzet op het bureau van de kinderrechtster, waar zij als griffier had gewerkt. “Dat is boven alle lof verheven. Al die jaren hebt gij een diepgaande, zeer menselijke belangstelling getoond voor al het werk dat met de kinderrechtsspraak te maken heeft. Ieder die met u te maken had, werd op de meest hartelijke, prettige en

deskundige wijze te woord gestaan. Uw betrekkingen met gezinsvoogden, ouders en ook met de kinderen waren van de meest prettige aard.”⁸³

In het vervolg komt, in de vorm van de vier casussen, het werk van de Groningse kinderrechtters uit de periode van 1961 tot en met 1970 aan bod. De vier casussen zijn gekozen aan de hand van de vier thema's voor dit onderzoek: een casus over een kind jonger dan 12 jaar, een casus over een adolescent, een casus over een minderjarige in een moeilijke maatschappelijke positie en een casus over een minderjarige met een strafrechtelijke aanvang van de casus. De jonge kinderen Elsje en Hendrik (casus 17) kregen hulp uit hun omgeving toen hun ouders de opvoeding zelf niet aankonden. De moeder van de adolescent Joanna (casus 18) zocht hulp bij de opvoeding. Het gezin van Sita (casus 19) verkeerde in een moeilijke maatschappelijke positie. De ouders waren van buitenlandse afkomst en Sita's ongewenste zwangerschap stelde het gezin voor problemen. De ondertoezichtstelling van Anko (casus 20) had een strafrechtelijke aanvang.

Casus 17. Elsje en Hendrik (1966-1973)⁸⁴

In oktober 1966 stuurde de Raad voor de Kinderbescherming aan de kinderrechtter een verzoek tot ondertoezichtstelling van twee jonge kinderen: een meisje van 3 jaar en een jongetje van 3 maanden. Hij las het bijgesloten rapport en maakte een eigen verslag op de kaft van het dossier. "Ouders zwakbegaafd, die kinderlijk aandoen. Leven bij de dag, maken zich geen zorgen over de toekomst. Elsje door grootmoeder vaderszijde opgevoed. Moeder heeft nog nooit een kind verzorgd. Gewenst dat moeder steun krijgt. Hendrik zal ook door oma opgevoed worden en Elsje komt weer bij moeder thuis."

De kinderrechtter benoemde in 1966 een gezinsvoogdes van Humanitas, een vrijwilligster. In 1967 bracht zij een jaarrapport uit waarin zij zich excuseerde voor haar geringe begeleiding van het gezin en waarin zij ook meldde dat de ouders gingen scheiden. In de echtscheidingszaak wees de kinderrechtter de voogdij aan vader toe. Moeder werd daarna niet meer genoemd. Na de echtscheiding liet vader de opvoeding grotendeels aan zijn moeder over, die dit heel graag deed.

Omdat de benoemde gezinsvoogdes al enige tijd geen contact met het gezin had gehad, kreeg vader in 1968 bezoek van een jeugdmaatschappelijk

werkster van Humanitas, die vanuit Humanitas de gezinsvoogden ondersteunde. (Zij verzorgde de rapportage uit naam van de benoemde gezinsvoogdes, maar was niet zelf benoemd.) Zij rapporteerde dat oma de kinderen verzorgde en dat vader af en toe met hen uitging. Elsje had nukkige buien en Hendrik was een pienter kereltje, aldus vader.

De nieuw benoemde gezinsvoogdes, ook een maatschappelijk werkster, schreef in augustus op een formulier haar rapport. Zij schreef dat vader en grootmoeder meenden dat er weinig moeilijkheden met de kinderen waren. Vader was ziek en woonde tijdelijk bij grootmoeder.

De gezinsvoogdes onderhield in 1969 meerdere malen contact met vader en oma en rapporteerde drie keer aan de kinderrechter. Nog steeds voedde oma beide kinderen op en was vader veel bij haar en de kinderen. Grootmoeder verhuisde naar een kleinere woning, waar ze spijt van kreeg. Ze wilde weer graag naar een grotere woning, zodat vader permanent bij haar kon wonen. Schoorvoetend stemde vader hiermee in en de gezinsvoogdes nam meteen contact op met de afdeling Volkshuisvesting van de gemeente.

Humanitas verzocht de kinderrechter om de gezinsvoogdes te vervangen en stelde een andere maatschappelijk werkster voor, de derde gezinsvoogdes. Zij bracht één rapport uit voor de jaarlijkse zitting in 1970. In de nieuwe woning van oma, die in augustus werd betrokken, kwam vader inwonen.

De oplossing waarbij oma de kinderen opvoedde bleef bevredigend, totdat oma in 1971 wegging. De reden was dat vader inmiddels een vriendin had, die ook bij oma in huis was komen wonen. Na enkele maanden vertrok de vriendin na een ruzie echter weer, waardoor vader alleen kwam te staan en geen hulp meer kreeg bij de zorg voor de kinderen. Zelf kon hij de zorg echter niet aan en hij wilde zo snel mogelijk een oplossing voor de kinderen. Hij wilde geen andere oplossing dan een uithuisplaatsing en hij begreep de wettelijk vastgestelde termijn van twee jaar. "Daarna zien we wel weer." De kinderen werden vervolgens in een kindertehuis geplaatst.

De kinderrechter ontving in 1972 van het tehuis over elk kind een rapport. Het psychologisch verslag beschreef de 6-jarige Hendrik als een aardige jongen met een gemiddelde intelligentie. Hij had een normale behoefte aan aandacht, maar gezien de beperkte mogelijkheden van vader vond men het verstandiger om hem in een pleeggezin te plaatsen. Over de 9-jarige Elsje schreef de rapporteur dat zij een eenling was. Ze was motorisch

onhandig, had een laag intelligentieniveau, een korte spanningsboog, kon niet zelfstandig werken, had een sterke faalangst, voelde zich gauw bedreigd en wilde graag aandacht. Vanwege de grote problemen was therapeutische hulp nodig en daarom adviseerde men tot voortzetting van het verblijf. Vader had de kinderen eerst nog wel bezocht, maar na enige weken werd dat steeds minder. Ten slotte kwam hij helemaal niet meer. Hij kon niet goed met hen praten en wist zich geen houding te geven, aldus het tehuis.

In februari 1973 stuurde de gezinsvoogdes een uitgebreid rapport over de geslaagde pleeggezinplaatsing van Hendrik. De problemen met Elsje bleken groter te zijn dan verwacht. De gezondheid van vader ging achteruit en terugplaatsing was onmogelijk. De tweejarige termijn van de uithuisplaatsing zette druk achter de beslissing om vader te ontheffen. De ontheffing betekende het einde van de ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen van de kinderen. De voogdij ging over naar een voogdijinstelling, die daarna bepaalde waar de kinderen zouden verblijven.

Beschouwing over casus 17

De kinderrechter was in zijn functie tweemaal – en op verschillende manieren – betrokken bij de gezagsvoorziening over de kinderen: de eerste maal bij de echtscheiding en de tweede maal bij de ontheffing van vader uit de ouderlijke macht. Bij de ontheffing bracht de kinderrechter veel casuïstische kennis in. Het was niet de kinderrechter, maar de gezinsvoogdijinstelling zelf die op het verzuim van de vrijwillige gezinsvoogdes reageerde. Indien de gezinsvoogdijinstelling de gezinsvoogdes wilde vervangen, stelden zij een naam voor; dat werk kwam niet ten laste van de kinderrechter. In deze casus is te zien dat later alleen nog professionele gezinsvoogden werden ingezet.

Toen de zorg van oma wegviel, wist vader zich geen raad met de kinderen. Daarna volgde de kinderrechter de adviezen uit de rapportage van het tehuis. De gezinsvoogdes voerde nu taken uit die de kinderrechter eerder zelf deed, namelijk het aanvragen van een andere woning bij de gemeente en het regelen van de pleegzorgplaatsing van Hendrik. Het was wel aan de kinderrechter om bij de afloop van de tweejaarstermijn van de uithuisplaatsingen te beoordelen of de plaatsingen van de kinderen de voorkeur hadden boven terugplaatsing bij vader. De taakverdeling tussen kinderrechter en gezinsvoogd verschoof, met eerbiediging van de zuiver juridische taken van de kinderrechter.

Casus 18. Joanna (1965-1967)⁸⁵

Joanna was 16 jaar toen er een ondertoezichtstelling over haar werd uitgesproken. Haar moeder had tien kinderen van drie verschillende partners. Joanna was het zesde kind van moeder. Haar vader overleed toen zij nog een peuter was. Het gezin was bekend bij de Groningse kinderrechters; tussen 1942 en 1963 waren er bemoeienissen geweest van de Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming.

Moeder had al eerder, in 1963, met de kinderpolitie gesproken over de problemen die ze met Joanna had. De rapporteur van de kinderpolitie vroeg haar of zij deze problemen ook met de gezinsvoogd van haar zoon had besproken, waarop zij ontkennend antwoordde. Als reden gaf zij aan dat alleen haar zoon "onder hem stond" en dat hij toch niets aan de problemen zou kunnen doen. Moeder vertelde de gezinsvoogd van haar zoon dat zij naar de kinderpolitie was geweest en hij meldde dit vervolgens aan de kinderrechter. In 1964 werd de echtscheiding uitgesproken tussen moeder en haar eerste partner, van wie zij al vele jaren gescheiden leefde. Moeder werd voogdes en de toenmalige gezinsvoogd werd toeziend voogd over de drie nog minderjarige kinderen.

In juni 1965 ging moeder naar het spreekuur van de Raad, waar ze klaagde over het gedrag van Joanna. Joanna was ontslagen, lag de hele ochtend in bed, zwierf veel over straat, had ongewenste contacten met jongens en schold tegen moeder. Drie weken later, nadat Joanna twee nachten was weggebleven, deed moeder een verzoek tot opsporing en vermeldde ze erbij dat ze Joanna niet meer in huis wilde hebben. En zo zat de 16-jarige Joanna op het politiebureau; zij had onderdak nodig en wilde ook zelf niet meer naar huis. De volgende dag sprak de (plaatsvervangend) kinderrechter een voorlopige ondertoezichtstelling uit en gaf een beschikking tot uithuisplaatsing af.

Volgens het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming ontving moeder een bijstandsuitkering. Joanna en haar eveneens werkende zus verhoogden het gezinsinkomen. Als Joanna niet werkte, had dit gevolgen voor het gezinsinkomen. Ruzies tussen moeder en dochter gingen onder meer over het af te dragen geld. Moeder was toegeeflijk en de verzorging van de kinderen liet te wensen over.

Joanna's gezinsvoogdes tijdens de voorlopige ondertoezichtstelling was jeugdmaatschappelijk werkster bij Pro Juventute. Er werd niets vermeld over haar werkzaamheden, waardoor de invulling van de functie zuiver administratief leek. De gezinsvoogd tijdens haar definitieve ondertoezichtstelling was van het Leger des Heils; het was de gezinsvoogd van haar broer en Joanna's toezienend voogd.

De uithuisplaatsing werd voorbereid door de Raad voor de Kinderbescherming. Er was geen plaats in een tehuis in Groningen, dus moest de plaatsing verder weg. Het tehuis in Arnhem, dat toestemde in plaatsing, had enkele bijzondere voorwaarden gesteld, die de Raad schriftelijk aan de kinderrechter meldde. Als Joanna zou weggelopen, mocht ze niet meer terugkomen. Het meisje moest begrijpen dat de opname een kans voor haar was. Als ze een gevaar werd voor haar groepsgenoten moest ze weg, aldus de directrice van het tehuis in een brief aan de kinderrechter. Verder wilde de directrice een machtiging van de kinderrechter om het meisje bij de prof. dr. Ph. Kohnstammstichting psychologisch te laten onderzoeken. Bij deze uithuisplaatsing meldde een vertegenwoordiger van de Raad dat het meisje was overgebracht door de parketwacht en dat iemand van de Raad haar had voorbereid op de plaatsing, waarbij ze werd gewezen op de voorwaarden ervan.

De Raad achtte "een mislukking in het huidige tehuis [Arnhem] niet uitgesloten". Het weggelooptgedrag van het meisje gaf inderdaad aanleiding tot plaatsing in een tehuis met een andere aanpak. Ook deze tweede plaatsing kon niet dichtbij, dus werd het een tehuis in Amsterdam. Een week later was er wel plaats in een tehuis in Groningen en ging Joanna daarheen.

De kinderrechter maakte korte aantekeningen van elke weggelooptepisode op de kaft van het dossier, zodat hij meteen aan het dossier kon zien wat de stand van zaken was. "Joanna is zondag 24 april weggelopen." "Joanna is weer terug. Zwierf door Duitsland en België, ten slotte op de Groninger kermis aangehouden in gezelschap van haar moeder. Door politie bij ons teruggebracht." Voor elke wisseling van plaatsing maakte hij een nieuwe beschikking en vroeg hij opnieuw toestemming bij het ministerie van Justitie. In de beschikking beëindigde hij de vorige plaatsing, wees hij een nieuw tehuis aan en vermeldde daarbij de termijn van plaatsing. In december 1965 kreeg de kinderrechter een omvangrijk

observatierapport van het tehuis De Helper Haven in Groningen. De relatie tussen moeder en Joanna was een belangrijke kwestie in de beoordeling van de casus. Tijdens de observatie in het tehuis in Groningen schreven moeder en Joanna elkaar, waarbij Joanna alle tere punten vermeerde, aldus het observatierapport. In het begin van de observatie gaf Joanna aan niet met moeder te kunnen opschieten, maar in de loop van de observatieperiode bleek dat er een hechte verbondenheid tussen hen bestond.

Tijdens haar verblijf in het observatietehuis in Groningen paste Joanna zich goed aan in de groep, was ze meegaand voor de leidsters, maar zocht ze ook de grenzen op. Toen ze weer terug was na een weggelooptijd, ging ze enkele dagen in verzet. Daarna "klaarde ze op", rapporteerde het tehuis, maar met enkele groepsgenootjes keerde ze zich tegen alles wat met kinderbescherming te maken had. Ze werd brutaler en eigenzinniger en spuwde verontwaardiging bij kritiek of terechtwijzing.

In het observatierapport beschreef de psychologe haar als zwakbegaafd met middelmatig ontwikkelde praktische capaciteiten. In haar contact was ze gevoelsmatig weinig genuanceerd. Volgens de zenuwarts had Joanna een matige begaafdheid, was ze emotioneel geretardeerd en pedagogisch verwaarloosd.

Het observatierapport meldde eveneens de toegeeflijkheid van moeder, maar sprak ook van exploitatie en pedagogische verwaarlozing. De conclusie was dat de onzelfstandige en onzekere Joanna begeleiding, steun en gezelligheid nodig had. Moeder kon niet voorzien in alle behoeften van Joanna en daarom was plaatsing in een tehuis het advies.

In april 1966 volgde een bondig voortgangsrapport. Joanna werkte zowel in het tehuis als daarbuiten. Ze liep nog regelmatig weg. Voor haar eigen bescherming werd het beter geacht dat zij geen toestemming kreeg om een nacht bij moeder te slapen. Twee weken later volgde een brief van Joanna zelf, gericht aan de kinderrechter, waarin zij klaagde over haar gezinsvoogd. Hij was in het jaar dat zij in het tehuis verbleef slechts eenmaal bij haar op bezoek geweest. Ze stelde voor dat er een andere, jongere gezinsvoogd over haar benoemd zou worden. Ze klaagde ook over haar lange tijd in het tehuis: "Het hangt mij hier de keel uit..." en: "Ik hoor bij mijn moeder thuis en niet in een gesticht." Zij wilde van de kinderrechter weten hoe lang het nog ging duren. Vier dagen later liep ze weg en een maand later nog een keer. Dit was voor de kinderrechter aanleiding om haar in huize Het Kasteel

in Montfoort te plaatsen. Zij stond daar nog op de wachtlijst en de kinderrechtser maakte zelf de plaatsing telefonisch in orde. De ondertoezichtstelling werd verlengd.

Vanuit het tehuis in Montfoort schreef Joanna een tweede brief aan de kinderrechtser, nu schuld bewust over haar fout. Van haar moeder had ze al begrepen dat ze een jaar moest blijven en ze beloofde nooit meer weg te lopen. Toch hoopte ze gauw verlof te krijgen om een weekend naar huis te mogen. Omdat de kinderrechtser met vakantie was, beantwoordde de griffier haar brief: "Ik heb je brief in het dossier gelegd. De kinderrechtser zal na terugkeer je briefje kunnen lezen. Wees verstandig en loop niet weer weg." In november 1966 schreef Joanna aan de kinderrechtser dat ze goed haar best deed om eerder naar huis te mogen. De kinderrechtser liet dat afhangen van haar goede gedrag en de toestemming van de directrice. In januari 1967 kwam opnieuw een brief van Joanna, die vond dat het nu wel lang genoeg had geduurd. De kinderrechtser schreef dat hij het rapport van het tehuis zou afwachten.

In februari 1967 kwam dat voortgangsrapport. Al vrij snel na de plaatsing had Joanna geprobeerd weg te lopen, maar zij werd na korte tijd alweer teruggebracht naar het tehuis. Toen ze buiten het tehuis mocht werken, was ze opgewekt. De directrice van het tehuis in Montfoort adviseerde daarom dat er in Groningen een interne betrekking voor Joanna gezocht zou worden. Ze zou dan weer dicht bij haar moeder wonen en in haar vrije tijd naar haar toe kunnen gaan, zonder echter afhankelijk van haar te hoeven zijn. Als voorwaarde stelde ze wel dat Joanna goed bleef functioneren in haar toenmalige baan in Montfoort.

Een week na het voortgangsrapport schreef Joanna aan de kinderrechtser dat ze heel graag naar Groningen wilde. De kinderrechtser schreef terug dat ze nog even geduld moest hebben: "Op dit moment kunnen we daar nog niet over beslissen. Te zijner tijd zullen we daar met de directrice over spreken." In maart was het dan zover. De kinderrechtser beëindigde de uithuisplaatsing. Joanna had werk in Amsterdam. Na zes weken kwam ze echter zonder werk bij moeder thuis te zitten. Tijdens de jaarlijkse zitting in mei bleek dat zij nog op zoek was naar werk. Inmiddels had ze een vriend. De kinderrechtser verlengde de ondertoezichtstelling, maar in november kwam er toch een einde aan. De kinderrechtser kreeg de melding van het voorgenomen

huwelijk van Joanna en maakte daar geen bezwaar tegen. Joanna was inmiddels 20 jaar geworden. In de zeven resterende maanden was geen extra opbrengst te verwachten van een ondertoezichtstelling.

Beschouwing over casus 18

Over het gezin van Joanna bestond al casuïstische kennis. Alhoewel eerder geen maatregelen voor Joanna werden genomen, was de kinderrechter wel op de hoogte door informatie van de gezinsvoogd die al werkzaam was in het gezin. Dat er al een gezinsvoogd in het gezin was, betekende dat de kinderrechter eerder een rapport van de Raad voor de Kinderbescherming over het gezin had gehad en dat Joanna's moeder eerder op zittingen was geweest. Moeder vatte de gezinsvoogdij voor haar zoon op als alleen bedoeld voor haar zoon. Zij uitte daarom haar zorgen over Joanna eerst aan anderen en daarna pas aan de gezinsvoogd. De casus begon met een crisis en de kinderrechter stemde in met een voorlopige ondertoezichtstelling, zodat onmiddellijke uithuisplaatsing mogelijk was. Het was een vaste werkwijze om de gezinsvoogd die werd benoemd voor de voorlopige ondertoezichtstelling te vervangen bij het uitspreken van de definitieve ondertoezichtstelling.

De signalen over de maatschappelijke onvrede in deze jaren over het functioneren van de kinderbescherming waren zichtbaar in dit dossier. Zowel het weglopen als het bekritisieren van het tehuis pasten in dat tijdsbeeld. Joanna toonde weerstand tegen de uithuisplaatsingen: ze liep regelmatig weg en pleitte in haar brieven aan de kinderrechter voor verlof en terugkeer naar huis. Door onder meer plaatsgebrek moest de kinderrechter telkens nieuwe plaatsingen beschikken. Ook nu nog had de kinderrechter een sturende rol in de organisatie van de uithuisplaatsingen. Alleen de eerste plaatsing was door bemiddeling van de Raad voor de Kinderbescherming tot stand gekomen. Voor elke volgende plaatsing was het de kinderrechter zelf die de plaatsing regelde.

De kinderrechter had vooral mondeling contact met de gezinsvoogd. Joanna klaagde over het geringe contact met haar gezinsvoogd, de tehuizen noemden hem zelden in hun rapport en hij schreef slechts enkele korte briefjes met commentaar op de rapporten. De kinderrechter stelde een koers vast op basis van de expertise van de tehuizen.⁸⁶ Zo kreeg de kinderrechter uitgebreide observatierapportage met daarin informatie van onder meer een arts, een psycholoog en een zenuwarts. De rapporten van de tehuizen waren nog geen behandelplannen met vooraf gestelde doelen, het betrof alleen een advies voor het vervolg.

Casus 19. Sita (1967-1968)⁸⁷

Het begon met het verzoek van Sita's vader tot opsporing nadat zijn 15-jarige dochter een week niet was thuisgekomen. Toen het meisje was gevonden, maakte de politie een proces-verbaal op. Naar aanleiding daarvan vroeg de officier van justitie de Raad voor de Kinderbescherming maatregelen te treffen ten aanzien van dit meisje. Een dag later deed de Raad een verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

Het rapport van de Raad was beknopt en gaf aan dat er vanwege de taalbeperkingen onvoldoende onderzoek naar het milieu kon worden gedaan. Het meisje was het tweede kind uit een gezin met acht kinderen. De ouders spraken nagenoeg geen Nederlands. Zij hoopten terug te keren naar hun eigen land. Het gezin woonde in een Ambonezenwijk. Ze hadden de eerste tien jaar in Nederland in diverse kampen doorgebracht. De eerste korte aantekeningen van de kinderrechter over Sita in 1967 kwamen uit het rapport van de Raad. "Is een paar keer van huis weggelopen (3x). Provo in omgeving van straat [...] (L.S.D.?) Ouders hielden haar daarna steeds thuis. Gezin kwam in 1950 in Nederland."

De Raad stelde een gezinsvoogd van Pro Juventute voor, een jeugdmaatschappelijk werker met veel ervaring. Tevens had de Raad een plaats gevonden in een tehuis. De ouders waren bereid om mee te werken, maar de communicatie verliep moeizaam. De enige voorwaarde die zij aan een uithuisplaatsing stelden, was dat zij hun dochter mee konden nemen wanneer zij toestemming zouden krijgen om terug te keren naar Ambon. Vader ging mee met de gezinsvoogd om Sita naar het tehuis te brengen. Drie weken na de voorlopige ondertoezichtstelling sprak de kinderrechter een definitieve ondertoezichtstelling uit. Op die datum stelde de Raad voor de Kinderbescherming eveneens de onderhoudsbijdrage van de ouders vast. De gezinsvoogd van Pro Juventute vond een andere gezinsvoogdes voor de definitieve ondertoezichtstelling. Als vrijwilligster had zij de goede achtergrond om met dit gezin aan de slag te gaan; zij had in Indonesië gewerkt en kende het gezin al geruime tijd. Tegen deze gezinsvoogdes zei vader dat het tehuis waar Sita was hem beviel.

Enkele dagen na de definitieve ondertoezichtstelling meldde het tehuis aan de kinderrechter dat Sita zwanger was en vroeg men om haar zo snel

mogelijk over te plaatsen. De kinderrechter maakte zelf afspraken met een tehuis dat gericht was op de opvang van moeder en kind. Dit tehuis was sinds enkele maanden verhuisd en kende een flinke groei in het aantal cliënten.⁸⁸ De kinderrechter maakte een nieuwe beschikking. Bij de plaatsing in dit tehuis werd in totaal tweemaal een verpleegcontract opgesteld. Beide verpleegcontracten werden ondertekend door de kinderrechter, de gezinsvoogdes, de ouders en het tehuis. Hierin werden alle financiële zaken omtrent het verblijf in het tehuis vastgelegd. Dit waren onder meer verpleeggeld, onkostenvergoedingen, reiskosten, vergoedingen voor kleding, medicijnen en regels over betaling van loon en vakantiegeld.

De jeugdmaatschappelijk werker van Pro Juventute had met het tehuis waar Sita verbleef en de gezinsvoogdes een bijzondere afspraak gemaakt: de laatste zou onder zijn leiding een observatierapport opstellen. Dit was eigenlijk een taak van de maatschappelijk werker van het tehuis, maar voor deze functie was een vacature. Dit was een zeldzame gang van zaken. Het tehuis hoorde te rapporteren aan de kinderrechter en de gezinsvoogdes. Nu stelde de gezinsvoogdes zelf een rapport op voor het tehuis. Binnen twee maanden na de overplaatsing kwam er een uitgebreid rapport van de gezinsvoogdes met een milieuverslag. De observatiegegevens kwamen van een overleg tussen de gezinsvoogdes en de directrice van het opvanghuis voor moeder en kind. Dit rapport beschreef onder meer het hardhandige optreden van vader toen Sita voor het eerst van huis was weggelopen. Bij haar thuiskomst had hij haar slaag gegeven en haar haren afgeknipt. Ook stond in het rapport dat moeder de kinderen lichamelijk onvoldoende verzorgde, maar dat haar hartelijkheid naar de kinderen veel goedmaakte.

De gezinsvoogdes reisde naar het tehuis om met Sita, haar ouders en het tehuis de aanstaande geboorte van het kindje te bespreken. De ouders hoopten dat Sita afstand wilde doen van het kindje. Hun gezin was al zo groot en het bracht hen in verlegenheid tegenover hun familie en burens. Sita wilde ook zelf het kindje afstaan; zij wilde haar ouders geen last bezorgen. Ook zou ze het niet kunnen verdragen dat "haar eigen volk" haar zou minachten wanneer zij met een kindje zou thuiskomen.

De gezinsvoogdes meldde de geboorte van het kindje aan de kinderrechter. Sita had haar kindje niet mogen zien, ook niet direct na de

geboorte, terwijl ze in hetzelfde tehuis verbleven. Ze sprak niet over haar kindje, maar had wel gevraagd het één keer te mogen zien. Het tehuis voorkwam echter contact tussen moeder en kind. De Raad voor de Kinderbescherming uit het arrondissement waarin het tehuis viel, kreeg de baby in voorlopige toevertrouwing en plaatste het na vier maanden in een adoptief pleeggezin. Men meldde de plaatsing aan de kinderrechter in Groningen.

Na de geboorte van haar kindje werd Sita onderzocht door een psycholoog van het tehuis. Volgens dit rapport had Sita beperkte geestelijke vermogens, was ze grillig in haar contacten met groepsgenoten en ontliet ze moeilijkheden door zich in zichzelf terug te trekken. Haar psychopathische onaanangepastheid zou vermoedelijk wortelen in een ernstige identiteitscrisis. Ze beheerste het Nederlands slecht en had geen solide band met een ouder, vriend of vriendin. In het rapport werd als vervolgsituatie "een intensieve heropvoedingsbehandeling" geadviseerd, waarbij twee mogelijke tehuizen werden genoemd. De gezinsvoogdes ging met deze voorstellen aan de slag.

De gezinsvoogdes schreef regelmatig aan haar pupil, die elke brief beantwoordde. Sita schreef de kinderrechter twee keer om speciaal verlof te verkrijgen: eenmaal om haar ouders te bezoeken en eenmaal voor een kerkelijk familiefeest.

Zowel de gezinsvoogdes als de kinderrechter namen in 1968 contact op met tehuizen om een vervolgsituatie te bewerkstelligen, echter zonder succes. De kinderrechter vroeg nogmaals aan de medewerkers van het tehuis om andere mogelijkheden voor een vervolgsituatie te noemen. Daar gaf men aan geen andere inrichtingen te kennen. De gezinsvoogdes bleef zoeken naar een geschikte plaats en hield hierover contact met de kinderrechter. Het is niet duidelijk of hier een probleem van wachtlijsten speelde, een terughoudendheid bij tehuizen in het opnemen van 'moeilijke gevallen' of een tekort aan kennis over plaatsingsmogelijkheden. De ouders wilden geen herplaatsing meer, omdat er definitieve plannen waren om terug te keren naar Ambon. Het draagvlak voor een vervolgsituatie viel daarmee weg. De gezinsvoogdes werkte samen met de maatschappelijk werker van Pro Juventute om het ontslag uit het tehuis en de begeleiding thuis te verzorgen. De maatschappelijk werker van Pro

Juventute bracht de kinderrechter telefonisch op de hoogte van de voorbereidingen voor de reis. 'Ambonezenzorg' hield zich bezig met de terugkeer van het gezin en een maatschappelijk werker van deze organisatie had laten weten dat het gezin binnen enkele maanden zou vertrekken. Sita kwam in juni definitief naar huis. De gezinsvoogdes bezocht het ouderlijk huis nog twee keer, maar trof Sita beide keren niet thuis. De ouders leken niet meer geïnteresseerd te zijn in samenwerking met de gezinsvoogdes. "In de loop van dit jaar kreeg ik de indruk dat de ouders de heropvoeding van Sita van ondergeschikt belang achten, voor hen was de hoofdzaak de goede naam en de verzorging tijdens de zwangerschap en geboorte van het kind." Een week na het einde van de ondertoezichtstelling vertrok het gezin.

Beschouwing over casus 19

De kinderrechter tekende enkele kenmerkende problemen met jongeren uit zijn tijd op: wegglopen, protestbeweging en drugs. Daarnaast maakten taalproblemen en culturele verschillen het verzamelen van informatie stroef. De benoeming van gezinsvoogden volgde het stramien van de voorlopige ondertoezichtstelling met een voorlopige gezinsvoogd: de maatschappelijk werker van de gezinsvoogdijinstelling; hij werd in vrijwel alle gevallen van voorlopige ondertoezichtstelling tijdelijk gezinsvoogd. De daarna benoemde vrijwillige gezinsvoogdes had met haar achtergrond een enorme waarde voor het contact met het gezin. Verder bleef de maatschappelijk werker van Pro Juventute een rol spelen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Als leidinggevende van de vrijwillige gezinsvoogdes begeleidde hij haar bij het samenstellen van een rapport voor het tehuis. Het was geen taak van de gezinsvoogdes om het rapport van het tehuis op te stellen, maar uiteindelijk was het rapport voor de kinderrechter bedoeld en rapporteren aan de kinderrechter was wel haar taak. Verder schreef de gezinsvoogdes regelmatig brieven aan haar pupil en woonde zij in het tehuis een vergadering over haar pupil bij. Deze extra inspanningen leken eerder te horen bij vrijwilligers dan bij professionals. Het verpleegcontract van het tweede tehuis was een nieuwe ontwikkeling. Het verpleegcontract werd ondertekend door de kinderrechter zelf, de gezinsvoogd(es) en de ouders en regelde financiële zaken. Eveneens financieel was het vaststellen van een onderhoudsbijdrage. De Raad voor de Kinderbescherming deed hiervoor het onderzoek en het was de wettelijke taak van de kinderrechter om dit vast te leggen in een beschikking. De kinderrechter ondersteunde de gezinsvoogdes bij haar zoektocht naar een geschikte vervolgplaats. De kinderrechter deed dan eerst een beroep op de instelling waar de

minderjarige verbleef voor advies. De tehuizen bleken echter slecht op de hoogte van de activiteiten van andere tehuizen. Deze ondersteuning van de hulpverlening was moeilijk te realiseren. Het verlies aan draagvlak en de weerstand tegen de maatregel kon de kinderrechter niet wegnemen.

Casus 20. Anko (1967-1969)⁸⁹

De politie betrapte de 16-jarige Anko samen met zijn moeder op heterdaad bij een diefstal op een fabrieksterrein. Tijdens het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, in opdracht van de officier van justitie, maakten de ouders duidelijk dat zij een uithuisplaatsing niet accepteerden. Dan zou het gezinsinkomen nog verder afnemen, want Anko droeg de helft van zijn salaris af als kostgeld. Vader had astma en was vaak afhankelijk van een uitkering. Soms werkte vader in de werkplaats voor mindervaliden. Er waren veel ruzies tussen de ouders. Over de opvoeding van de jongen vermeldde het raadsrapport weinig. De ouders hadden geen klachten over het gedrag van hun zoon. Het rapport vermeldde alle overtredingen van vader en moeder. Zowel de jongen als zijn vader hadden zich eerder schuldig gemaakt aan diefstal. Anko kwam uit een groot gezin; het gezin had het niet breed en woonde bovendien in een afgekeurde woning. De Raad adviseerde een strafrechtelijke ondertoezichtstelling. In maart 1967 werd het vonnis conform het advies uitgesproken. De kinderrechter veroordeelde Anko wegens "diefstal door twee of meer verenigde personen, meermaals gepleegd". Anko verklaarde zijn ouders te hebben geholpen met de diefstallen, omdat er thuis armoede was. Hij accepteerde de ondertoezichtstelling. In juli 1967 benoemde de kinderrechter op voordracht van de vereniging Pro Juventute een gezinsvoogd, een vrijwilliger die al vaker gezinsvoogd was geweest. Vanaf dat moment was de ondertoezichtstelling van kracht.

De gezinsvoogd hielp vader in 1968 de papieren in te vullen voor de Ziektewet. Ook probeerde hij via de afdeling Huisvesting van de gemeente en de stichting Volksbelang te zorgen voor een beter huis. In het eerste verslag schreef hij goed contact te hebben met vader. De gezinsvoogd was bestuurslid van de werkplaats voor mindervaliden, waar vader soms werkte. Hij schreef dat vader hem soms "voor zijn karretje [wilde] spannen" omdat hij bestuurslid was. De eerste verlenging vond

de gezinsvoogd nodig vanwege de preventieve werking van de ondertoezichtstelling, maar ook omdat hij dan nog steeds kon helpen met het zoeken naar betere woonruimte. Het rapport eindigde met: "Daar er binnenkort wel een zitting zal zijn kom ik dit gaarne nader toelichten." Het gezin en de gezinsvoogd kwamen niet uit de stad Groningen en moesten dus reizen naar de rechtbank. Deze gezinsvoogd bezocht de zittingen. Naast de begeleiding door de kinderrechter zal ook Pro Juventute begeleiding aan de gezinsvoogd hebben gegeven. De kinderrechter maakte een korte samenvatting van het rapport op de kaft van het dossier.

Het tweede verslag kreeg de kinderrechter in januari 1969. Ditmaal rapporteerde de gezinsvoogd door middel van een formulier. Het formulier was bedoeld voor een kwartaalverslag, maar over de volgende kwartalen kwam er geen verslag meer. In dit verslag stond dat hij het gezin bezocht en dat de pupil ook hem bezocht. De gezinsvoogd berichtte vooral over de werksituatie van vader en zoon. Anko had meestal wel werk, ook al wisselde hij regelmatig van werkgever. Vader had meestal geen werk en deed een beroep op uitkeringen. Als het goed bleef gaan, schreef de gezinsvoogd, dan zou hij in juni adviseren de ondertoezichtstelling op te heffen. In juni 1969, vlak voor de afloop van de tweede termijn van de ondertoezichtstelling, sprak de kinderrechter tijdens de zitting met de gezinsvoogd over Anko. "Alles gaat goed", was diens commentaar, zoals de kinderrechter het aantekende in het dossier. De ondertoezichtstelling werd niet meer verlengd.

Beschouwing over casus 20

Tussen het uitspreken van het vonnis in de strafzaak en het aanstellen van de gezinsvoogd zat meer tijd dan nodig was om tegen het vonnis in hoger beroep te kunnen gaan. In plaats van twee of drie weken zaten er zelfs vier maanden tussen. Mogelijk was de afhandeling van de zaak blijven liggen. In juli werd de gezinsvoogd benoemd, terwijl het schriftelijke voorstel van Pro Juventute inzake de gezinsvoogd aan de kinderrechter drie weken na de benoeming binnenkwam. Waarschijnlijk had een mondeling overleg ervoor gezorgd dat er alsnog een gezinsvoogd kon worden voorgesteld aan de kinderrechter.

De rapporten die de gezinsvoogd aan de kinderrechter stuurde, kwamen niet vaker dan eenmaal per jaar. Het is aannemelijk dat de gezinsvoogd naar elke zitting ging, vanwege zijn opmerking daarover in een van zijn rapporten. Dat hij daarvoor moest reizen, leek

geen bezwaar te zijn. Deze gezinsvoogd was een vrijwilliger, die goed kon opschieten met de ouders en mogelijk ook daarna nog hulp kon bieden aan het gezin. Dit waren kwaliteiten die de professionele gezinsvoogden niet altijd konden bieden. De hulp was eerder bedoeld om de jongen ervan te weerhouden nogmaals een misstap te begaan en de gezinsvoogd zette zich in om de woonsituatie en de financiële situatie te verbeteren. De kosten van een vrijwillige gezinsvoogd zullen beduidend lager zijn geweest dan die van een professionele gezinsvoogd. Voor de kinderrechter was het een ongecompliceerde zaak; er deden zich geen nieuwe problemen voor.

6.6 Conclusie

Het werk van de kinderrechter en de toepassing van de maatregel onder-toezichtstelling werden in deze periode kritischer bekeken. Door secularisatie, democratisering en de opkomst van belangenverenigingen werd de maatschappelijke legitimiteit van kinderbeschermingsmaatregelen in toenemende mate in twijfel getrokken. Het gezag van de kinderrechter kalfde af, de functie van kinderrechter bleek nog steeds niet aantrekkelijk en praktijkervaring was de enige leerweg.

De verhouding tussen de kinderrechter en de Raad voor de Kinderbescherming werd vooral beïnvloed door de professionalisering en de organisatieveranderingen bij de Raad. De rapporten die de Raad voor de kinderrechter opstelde, weerspiegelden deze professionalisering; deze werden omvangrijker en gedetailleerder. En hoewel kinderrechtters wettelijk een actieve rol konden spelen bij inzage in deze rapporten, leken zij op dit punt vaak het gevoel van de Raad te volgen. Een nadeel van de snelle professionalisering was dat de nieuwe werkwijze meer tijd nodig had. In crisissituaties was snel handelen belangrijk en de Groningse Raad voor de Kinderbescherming vroeg in dit decennium beduidend vaker om een voorlopige ondertoezichtstelling.

Het was niet meer de kinderrechter die de gezinsvoogd koos. Hij gaf nu de opdracht tot begeleiding aan de instelling, die vervolgens zelf een passende gezinsvoogd koos. De casussen laten de sterke en minder sterke kanten van de vrijwillige gezinsvoogd zien in een tijd waarin de professionele gezinsvoogd steeds meer terrein won. De wet legde de taken van de gezinsvoogddijinstellingen vast en daarmee waren ook nieuwe werkafspraken nodig tussen gezinsvoogd, gezinsvoogddijinstelling en kinderrechter. De kinderrechtters bakenden hun positie in de begeleiding van de gezinsvoogd af ten opzichte van de gezinsvoogddijinstelling die de gezinsvoogd ook begeleidde. De gezinsvoogd legde verantwoording af aan de kinderrechter.

Ondanks de grotere inbreng van de gezinsvoogdijvereniging kwamen plaatsingsmoeilijkheden op het bordje van de kinderrechter. Samen met de gezinsvoogd vertaalde de kinderrechter het professionele advies over de hulpverlening naar dat wat mogelijk was. Naar de justitiabelen toe stond de kinderrechter open voor overleg met ouders of verzorgers buiten de zittingen en beantwoordde hij brieven van uit huis geplaatste minderjarigen. Daarnaast kreeg de kinderrechter te maken met weglopen van minderjarigen als vorm van verzet.

Aan de ene kant kwam er ruimte voor de kinderrechter, want de gezinsvoogdijinstelling verzorgde langzamerhand meer begeleiding van de gezinsvoogd. Aan de andere kant werden de taken van de kinderrechter bewerkelijker. Hij bleef zijn handen vol houden aan organisatorische kwesties zoals crisissituaties, uithuisplaatsingen, afstemming met de Raad voor de Kinderbescherming en afstemming met de gezinsvoogdijinstelling. Het antwoord dat de ondertoezichtstelling moest geven op tekortgeschoten opvoeding in een pluriforme, kritische samenleving en de afstemming met externe partners stond onder regie van de kinderrechter.

Eindnoten

- 1 Schuyt (1991) 269.
- 2 Kennedy (1995) 148.
- 3 Van der Laan (1990) 16; Tonkens & Duyvendak (2001) 10, 11.
- 4 Verhellen (2000) 73, 74; Doek (1980) 22.
- 5 Dekker et al. (2012a) 53.
- 6 De Beus & Van Doorn (1984) 44.
- 7 Organisatiewijze of taakverdeling tussen centrale of 'hogere' instanties en 'lagere' instanties. De hogere instantie (overheid) doet niet wat door een lagere instantie (particulier initiatief) gedaan kan worden.
- 8 Activiteiten van burgers als reactie op actuele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen deden organisaties ontstaan met een privaat karakter (geen onderdeel van de overheid). Deze organisaties maakten geen winst, stuurden zelf de eigen activiteiten en konden bijdragen in geld of tijd verwerven. Zij ontwikkelden zich eerst lokaal en later regionaal. Dit wordt ook wel aangeduid als de particuliere non-profitsector of het maatschappelijk middenveld (Lelieveldt (1999) 14-22).
- 9 Tweede Kamer 1960-1961, Kamerstuk 6100, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961, hoofdstuk IV Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 7; Tweede Kamer 1960-1961, Handelingen 6500 nr. 54b, 1 februari 1962, 12.
- 10 Tweede Kamer 1965-1966, Kamerstuk 8300, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1966, hoofdstuk VI Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 11; Verslag Directie Kinderbescherming 1964-1968, 13; Tweede Kamer 1969-1970, Vaste commissie voor Justitie, tweede vergadering 10 juni 1970, 54.
- 11 Het vraagstuk van de structurering van de kinderbescherming werd steeds pregnanter. In 1959 bracht een commissie, ingesteld door de Nationale Federatie voor Kinderbescherming, een vertrouwelijk rapport uit waarin stond dat er uniforme normen en voorwaarden voor de kinderbescherming moesten worden vastgesteld, gekoppeld aan subsidies van de overheid. De koepels in de kinderbescherming brachten daarop een tweedelig losbladig werk tot stand (*Richtlijnen voor de kinder-*

- bescherming*, 1970); dit kreeg echter geen vervolg. Later liet de federatie een werkgroep een plan voor structurering van het inrichtingswerk opstellen (*Rapport Inrichtingsplan*, 1970). Het Algemeen Verbond voor Kinderbescherming (1953-1973) schreef een prijsvraag uit met als opdracht een visie te geven op de toekomstige structuur van de kinderbescherming (*Een visie op de toekomstige structuur van de Nederlandse kinderbescherming*, H.W. van Marle, 1968). De staatssecretaris van Justitie, K. Wiersma, zou in 1971 de nota *Jeugdbescherming en Justitie, schets voor organisatie en structuur* uitbrengen, die veel discussie zou losmaken in het veld van kinderbescherming (Roeland (1980) 96, 109-121).
- 12 In 1964 stond kinderbescherming op de Rijksbegroting voor 112 miljoen, in 1968 voor 191 miljoen en in 1970 voor 243 miljoen gulden (Tweede Kamer 1963-1964, Kamerstuk 7400, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1964, Hoofdstuk VI Justitie, ontwerp van wet nr. 1; Tweede Kamer 1967-1968, Kamerstuk 9300, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1968, Hoofdstuk VI Justitie, ontwerp van wet nr. 1; Tweede Kamer 1969-1970, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1970, Hoofdstuk VI Justitie, ontwerp van wet, nr. 1).
 - 13 Tweede Kamer 1965-1966, Kamerstuk 8300, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1966, Hoofdstuk VI Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 11.
 - 14 Dekker et al. (2012a) 46.
 - 15 Dekker et al. (2012a) 44, noot 5.
 - 16 De opleiding Kinderbescherming A en B werd in 1946 opgezet. Begin jaren zestig betekenden diploma's en ervaringsjaren extra salaris (Groenveld et al. (1997) 390) en nam het aantal gediplomeerde werkers toe. Eind jaren zestig waren niet alle partijen meer tevreden over de opleiding. De vertegenwoordigingen van de Vereniging van Directeuren en Directrices van Opvoedingsinstellingen en van de Nederlandse Vereniging van werkers in de kinderbescherming wezen in 1969 de vaste Commissie voor Justitie erop dat de opleidingseisen bij Kinderbescherming A onvoldoende waren en bij Kinderbescherming B vaak onacceptabel. De Sociale Academie leidde te weinig mensen op en daarnaast waren de werktijden en de pensioenregelingen ongunstig, waardoor het aantal opvoeders per groep nog onvoldoende was (Tweede Kamer 1968-1969, Kamerstuk 9641, Nota betreffende de Kinderbescherming, Verslag van een openbare commissievergadering tot het horen van personen, nr. 3, 4).
 - 17 Lange werktijden in de kinderbescherming waren ook in de Tweede Kamer onderwerp van debat geweest. "Terwijl de vijfdaagse werkweek hier en daar zijn intrede in het Nederlandse arbeidsbestel reeds heeft gedaan en het begrip 48-urige werkweek al jarenlang gemeengoed is, is het in de kinderbescherming geen uitzondering, dat werktijden ver uitgaande boven de 48 uur per week worden genoteerd, waarbij bovendien nog onvoldoende betaling plaats vindt, zodat hier met enig recht van een onderontwikkeld gebied gesproken mag worden." (Tweede Kamer 1960-1961, Kamerstuk 6100, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961, Hoofdstuk IV Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 7).
 - 18 Dekker et al. (2012a) 48, 55.
 - 19 Koekebakker (1959) 444.
 - 20 Geschriften van de Nationale Federatie de Bond voor Kinderbescherming no. 38 (1970).
 - 21 Dimmendaal & Histodata (1990) 86.
 - 22 Ibid., 115.
 - 23 Het semiresidentieële dagtehuis was vanuit een residentieële voorziening ontwikkeld als alternatief daarvoor. Het was het tweede Boddaertcentrum, vernoemd naar de oprichter en bedenker van de methode (Dimmendaal & Histodata (1990) 117).
 - 24 Ibid., 117.
 - 25 Dimmendaal & Histodata (1990) 124.
 - 26 Delicat (2001) 168-173.
 - 27 De bemoeienis van de kinderrechter in de voorfase van het strafrechtproces was onder meer toegenomen door de wettelijke taak om op te treden als raadkamer (b.v. besluiten over voorlopige hechtenis) en de bemoeienis met het vervolgingsbeleid van de officier van justitie door middel van het driehoeksoverleg (Bac (1998) 229). Het kinderstrafrecht werd vernieuwd in 1961 en werd van kracht in 1965.
 - 28 Doek (1972) 204-206.
 - 29 Ibid., 206-207.
 - 30 Ibid., 212.
 - 31 Wet van 3 juli 1968, Stb 343; zie ook

- Tweede Kamer 1965-1966, Kamerstuk 6412 nr. 9.
- 32 Hermans (1984) 271, 272; zie ook Hoefnagels (1963) 120 e.v.
- 33 Tweede Kamer 1967-1968, Kamerstuk 9300, Begroting voor het dienstjaar 1968, Hoofdstuk VI Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 14.
- 34 Knuttel & Van Hasselt (1966) 161. Ook de uitgaven van 1958 en 1962 vermelden het werkplan.
- 35 Moens & Vermeul-van Mullem (1964) 151.
- 36 Het werkplan werd nogmaals besproken in een publicatie in 1967, voordat in 1968 met een werkplan voor de praktijk werd samengesteld. Moens & Vermeul-van Mullem (1967) 82.
- 37 Wegerif (1967) 142.
- 38 Hudig (1968) 240.
- 39 Knuttel & Van Hasselt (1962) 130.
- 40 Wet van 9 november 1961, *Staatsblad* 403, die in werking trad op 1 juli 1965 (Dimmendaal & Histodata (1990) 121).
- 41 Dimmendaal & Histodata (1990) 121, 122.
- 42 Delfos & Doek (1974) 406, 407; Uitvoeringsbesluit 26 november 1969, *Staatsblad* 527.
- 43 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) 118.
- 44 Brenton (1982) 70.
- 45 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) 22; verkokering duidt op het langs elkaar heen werken van organisaties die op hetzelfde beleidsterrein werkzaam zijn. De Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie onder voorzitterschap van Ch. van Veen werd in 1969 ingesteld. Het duidt op de bewustwording van verkokering tussen de departementen (Ibid., 14, 15; Bakker, Bakker & Daams (1971) 23; Brenton (1982) 69).
- 46 Dekker et al. (2012a) 102 figuur 35, 103 figuur 37.
- 47 Ibid., 55.
- 48 Ibid., 48, 54.
- 49 Ibid., 54.
- 50 In *Wenken voor gezinsvoogden* werd het gedelegeerd gezag genoemd (Vereniging voor Katholieke Gezinsvoogdij St. Raymundus (1965) 12).
- 51 Van Spanje (1965) 126.
- 52 Ibid., 127.
- 53 Kommissie kommunikatiebevordering tehuis gezinsvoogdijinstelling (1968).
- 54 Doek (1972) 198.
- 55 Dit was een inventariserende nota waarin onder meer werd gesteld dat personele uitbreiding en financiële versterking voor instellingen van voogdij en gezinsvoogdij nodig was. Om de overheidsuitgaven ten behoeve van de kindbescherming te kunnen blijven voorzien, was volgens de minister van Justitie een nieuwe structuur van de kindbescherming nodig. Dit was al enige jaren onder bestudering bij de Nationale Federatie voor Kinderbescherming en dit leek de voorstellen voor een normatief subsidiestelsel te frustreren, dat al sinds 1965 onderwerp van bespreking was geweest. De commissie G.P. Hoefnagels kreeg de opdracht onderzoek te doen naar de taak van de maatschappelijk werker in de kindbescherming (Tweede Kamer 1967-1968, Kamerstuk 9641, Nota betreffende de kindbescherming, nr. 2).
- 56 Werkgroep Nationale Federatie voor Kinderbescherming (1968) 59.
- 57 Doek (1972) 212.
- 58 Ingericht voor overleg met de Directie Kinderbescherming en de minister van Justitie; Tweede Kamer 1967-1968, Kamerstuk 9300, Rijksbegroting van het dienstjaar 1968, hoofdstuk VI Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 14.
- 59 Doek (1972) 211.
- 60 Directie Kinderbescherming Ministerie van Justitie (1972) 43; Bölger-Schoenmakers (1978) 28-29; De Poorter (1965) 79.
- 61 Van der Bij et al. (2006) 126, 127.
- 62 Delfos & Doek (1983) 66, 67.
- 63 Tweede Kamer 1965-1966, Kamerstuk 8300, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1966, hoofdstuk VI Justitie, Memorie van toelichting, nr. 2, 1.
- 64 Schröder (1970) 15.
- 65 De Raden voor de Kinderbescherming hadden bij hun oprichting in 1956 onder meer de opdracht gekregen regionale contacten tussen instellingen te bevorderen. Daarnaast had de Raad een toezichthoudende taak op de voorwaarden van bijvoorbeeld gezinsvoogdijinstellingen.
- 66 Dat hiervoor waardering was, bleek uit het jaarverslag van Pro Juventute over het jaar 1961: "Bijzonder dankbaar zijn wij de Raad voor de Kinderbescherming voor de uitnodigingen, die de staf steeds ontvangt om deel te nemen aan de door dit orgaan georganiseerde

- maandelijkse besprekingen. Steeds meer worden deze bijeenkomsten een plaats voor ontmoeting van alle werkers in de kinderbescherming.”
- 67 Dimmendaal & Histodata (1990) 89.
- 68 Dimmendaal & Histodata (1990) 123.
- 69 Beginselenwet voor de Kinderbescherming 9-11-1961, *Staatsblad* 403, in werking getreden op 1-7-1965; Delfos & Doek (1974) 306. Artikel 4 stelde dat het doel van de gezinsvoogdijvereniging was: het verlenen van leiding en bijstand aan patroons en gezinsvoogden, het verlenen van hulp en steun aan voorwaardelijk veroordeelde, in vrijheid gestelde of ontslagen minderjarigen (met andere woorden: de nazorg). De eerstgenoemde taak behoorde tot de ondertoezichtstelling, de overige taken behoorden tot het strafrechtelijk terrein. Artikel 49: De instelling voldoet aan verzoeken van de kinderrechter of van de Raad voor de Kinderbescherming een persoon op te geven die voor de benoeming tot gezinsvoogd in aanmerking komt.
- 70 Uitvoeringsbesluit 25-7-1964 *Staatsblad* 327, in werking getreden op 1-7-1965; Delfos & Doek (1974) 305-309. In de regel won de kinderrechter alvorens tot benoeming (van een gezinsvoogd) over te gaan, het gevoel in van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, stichting of instelling van weldadigheid, die daartoe aan bij de Beginselenwet voor de kinderbescherming gestelde eisen voldeed. Hij riep zoveel mogelijk de medewerking in van een zodanige instelling bij het uitoefenen van de leiding van het toezicht.
- 71 Knuttel & Van Hasselt (1966) 160.
- 72 Ibid. 158, 159.
- 73 Ministerie van Justitie en Directie Kinderbescherming (1972) 46, 47.
- 74 Knuttel & Van Hasselt (1966) 175.
- 75 Moens & Vermeul-van Mullem (1967) 76-84.
- 76 Ibid., 80, 81.
- 77 Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1967. In 1963 telde de vereniging drie maatschappelijk werkers, zelf werkzaam in 56 gezinnen en begeleidde men 162 vrijwilligers, werkzaam in 169 gezinnen. Toen meldde het jaarverslag dat door onderbezetting niet met elke vrijwilliger contact kon worden gelegd. De gezinsvoogdijinstelling was afhankelijk van subsidie om meer maatschappelijk werkers te kunnen aanstellen (Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1963).
- 78 Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1963, 7; *Nieuwsblad van het Noorden*, 8-11-1962.
- 79 Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1965, 14; Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1966, 14.
- 80 Pro Juventute Groningen, jaarverslag 1968, 7.
- 81 *Nieuwsblad van het Noorden*, 19-2-1965.
- 82 *Nieuwsblad van het Noorden*, 28-9-1984.
- 83 *Nieuwsblad van het Noorden*, 13-11-1964.
- 84 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1966, rolnummer 533.
- 85 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1965, rolnummer 383.
- 86 Over dossiervorming in het tehuis zie Dimmendaal (1998), Bultman (2016) 77, appendix 1.
- 87 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1967, rolnummer 580.
- 88 Van Heijst, Derks & Monteiro (2010) 382.
- 89 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1967, rolnummer 593.

7

Kritiek en heroverweging (1971-1980)

In de jaren zeventig groeide de kritiek op de kinderbescherming als betuttelende en paternalistische sector. De vanzelfsprekende autoriteit, ook die van de kinderbescherming, kwam ter discussie te staan. Er werd gedebatteerd over de koppeling van hulp en recht.¹ Zowel justitiabelen als hulpverleners protesteerden en organiseerden zich. Zo ontstond bijvoorbeeld in 1971 de Belangenvereniging voor Minderjarigen (BM). De vereniging was voor en door minderjarigen in tehuizen. Ze stelden misstanden aan de kaak, vestigden met hun acties de aandacht op de rechtspositie van minderjarige bewoners van tehuizen en streefden naar een volwaardig klachtrecht.² De Bond van Ouders van Minderjarigen, opgericht in 1974, zette zich in voor inspraak en belangenbehartiging.³ De geest was uit de fles; klachten namen toe en de kinderbescherming moest hierop antwoorden vinden. De kinderbescherming boette derhalve sterk in aan legitimiteit en er kwamen bovendien steeds meer twijfels over de effectiviteit van de maatregel ondertoezichtstelling. Daarnaast was het onder meer de professionalisering, samen met de secularisering en ontzuiling, die de charitabenadering van de kinderbescherming definitief naar de achtergrond liet verschuiven.⁴

De veranderingen in hoe er over minderjarigen werd gedacht en de verzwakte legitimiteit van de kinderbescherming waren aanleiding voor pleidooien voor een versterking van de rechtspositie van de minderjarige.⁵ Maar ook het inzagerecht voor ouders werd, aarzelend, uitgebreid. De rechten van ouders en minderjarigen kwamen op de agenda.

7.1 Voorzieningen

De groei van de welvaart was in het vorige decennium een stimulerende factor voor de ontwikkeling van de kindbescherming. Begin jaren zeventig was de economie van Nederland echter kwetsbaar geworden door hoge loonkosten, toegenomen uitgaven voor sociale zekerheid, lagere winsten, inflatie en toenemende werkloosheid. Overheidsuitgaven om de economie te stimuleren werkten niet, mede als gevolg van de oliecrisis van 1973. Daarom streefden de kabinetten Den Uyl en Van Agt naar begrotingsdiscipline en bezuinigingen.⁶ Om collectieve uitgaven en overheidsbemoeienis te verminderen, zette de regering in op marktgericht denken en een terugtrekkende overheid.⁷ De kindbescherming kwam in zwaar weer en de bezuinigingen waren niet het enige probleem.

Begin jaren zeventig ontstonden er alternatieve en nieuwe vormen van hulpverlening. Deze kwamen voort uit een maatschappelijke bewogenheid tot vernieuwing en een bestaande kern van hulpverlening die onvoldoende aansloot op de hulpvragen.⁸ Residentiële en semi-residentiële zorg waren de meest ontwikkelde hulpverleningsvormen die voor een verscheidenheid aan hulpvragen werden ingezet. In plaats van het inrichten van jeugdafdelingen bij het reeds bestaande hulpaanbod voor volwassenen, ontwikkelde men vormen van hulpverlening die alleen bedoeld waren voor kinderen en jongeren.

In dit decennium wilde men de wetenschappelijke onderbouwing van kindbescherming verbeteren. Het ontwikkelen van nieuwe methoden en aandacht voor de effecten moest hieraan bijdragen. Het afstemmen van wetenschappelijk onderzoek op het werk in de praktijk bleek een uitdaging te zijn.⁹ De resultaten konden niet altijd bijdragen aan verbetering van de praktijk. Zo werd de systeemtheorie gangbaar, waarbij de nadruk lag op het sociaal netwerk waarbinnen het individu functioneerde, met name het gezin. Het 'social casework', dat opgeld deed in het maatschappelijk werk, stelde dat de cliënt vrij en verantwoordelijk was en partner in het hulpverleningsproces. Deze principes waren moeilijk te verenigen met de bevoogdende hulp die tijdens de maatregel ondertoezichtstelling werd opgelegd.¹⁰ Daarentegen veranderde de opstelling tegenover ouders. Er kwam meer ouderbegeleiding en ouders werden nadrukkelijker betrokken bij de leefwereld van hun uit huis geplaatste kind.¹¹ Ook kreeg de orthopedagogiek een grotere invloed en kwamen er steeds meer orthopedagogen in de teams van tehuizen.¹²

In Groningen bereidde de Noordelijke Werkgroep, opgericht in het

vorige decennium (zie 6.1), haar activiteiten uit. Besturen van voogdij- en gezinsvoogdijverenigingen en kinderrechtters waren betrokken bij de organisatie.¹³ In 1972 werd deze regionale organisatie een stichting (met lidmaatschap van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming), genaamd Noordelijke Organisatie Kinderbescherming (NOK). Een andere belangrijke voorziening die hieruit voortkwam, was het plaatsingsoverleg voor de plaatsing van minderjarigen in tehuizen of pleeggezinnen. In 1979 werd dit overgenomen door het Centraal Meldingspunt (CMP).¹⁴ De NOK zelf werd in 1975 opgenomen in de structuur van het Werkverband Integratie Jeugdhulpverlening Nederland (WIJN), de opvolger van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming (NFK). De verenigingen en instellingen van voogdij- en gezinsvoogdij in Noord-Nederland richtten in 1971 ook de stichting Centrale voor Pleeggezinnen Noord-Nederland op. De opzet hiervan was het vinden en begeleiden van pleeggezinnen voor de plaatsing van kinderen waarbij de kinderrechter was betrokken. In 1975 werden de werkzaamheden uitgebreid naar niet-justitiële plaatsingen, maar met ingang van 1 januari 1980, vanwege een tekort aan financiële middelen, waren ze weer alleen voor uithuisplaatsingen bij ondertoezichtstellingen.¹⁵

Een vorm van hulpverlening die van belang was tijdens de ondertoezichtstelling, was de geestelijke gezondheidszorg. De in 1959 opgerichte Provinciaal Groninger Stichting Geestelijke Gezondheidszorg veranderde in 1977 in de Groninger Stichting voor Geestelijke Gezondheidszorg. De stichting had vijf afdelingen, die 'diensten' werden genoemd, waaronder de Sociaal Psychiatrische Dienst, de Jeugd Psychohygiënische Dienst, het Medisch Opvoedkundig Bureau en de Sociaal Pedagogische Dienst.¹⁶ Minderjarigen die onder toezicht kwamen, hadden óf al contact gehad met een of meerdere van deze diensten, óf zij kregen in het verloop van de ondertoezichtstelling hulp van deze diensten.

Begin jaren zeventig begon het aantal gezinsvoogdijinstellingen te verminderen.¹⁷ Grote en kleinere voogdijorganisaties voerden besprekingen met de gezinsvoogdijorganisaties Pro Juventute en Humanitas, met het oog op de opzet van een samengestelde voogdij- en gezinsvoogdijorganisatie. Niet alle voogdijverenigingen deden mee, maar de meeste voogdij- en gezinsvoogdijverenigingen gingen in 1974 mee in de nieuwe organisatie Stichting Jeugd en Gezin. Niet veel later ontstonden ook in Friesland en Drenthe stichtingen met dezelfde naam.¹⁸

De residentiële jeugdzorg in Groningen had net als overal in het land te maken met bezuinigingen en teruglopende bezettingscijfers. Kritiek op de

residentiële zorg, lagere geboortecijfers en korting van overheidsbudgetten noopten tot reorganisaties en inkrimping.¹⁹ Ook voor de rol van de kinderrechter bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling was steeds minder draagvlak. De positie van de kinderrechter verschoof van veelzijdig specialist naar poortwachter. Doek meende zelfs “dat de kinderrechter op het uitvoerende vlak praktisch [was] uitgespeeld”.²⁰

7.2 De organisatie van de functie kinderrechter

De vraag naar verbetering van de rechtspositie van ouders en kinderen werd steeds nadrukkelijker gesteld. In de nieuwe echtscheidingswet van 1971 werd voorzien in een omgangsregeling met de kinderen in plaats van een bezoekrecht. Het recht op omgang was er vooral voor het kind. Verzoeken tot het treffen van een omgangsregeling, buiten de echtscheidingsprocedure, kwamen ook voor de kinderrechter. De kinderrechter mocht kinderen ouder dan 14 jaar ook horen; het was echter geen verplichting.

Zowel in het vorige als in dit decennium lieten steeds meer juristen, zoals M. de Langen,²¹ M. Rood-de Boer,²² J. Doek²³ en A. Rutten-Roos,²⁴ zich in proefschriften en publicaties kritisch uit over de geringe rechten van kinderen en deden zij voorstellen tot verbetering van hun rechtsbescherming. Het kinderecht zou de geëmancipeerde positie van het kind tot uitdrukking moeten brengen. Bovendien moesten de minderjarige en diens ouders in het hulpverleningsproces gegarandeerd zijn van een eigen beschermde rechtspositie. De wet beschouwde het kind echter nog steeds als een rechtsobject, waardoor er een discrepantie was ontstaan tussen de maatschappelijke werkelijkheid en het kinderecht.

Naast de aandacht in de Nederlandse juridische literatuur voor de rechtspositie van de minderjarige deed ook de invloed van het internationaal recht zich gelden. In het bijzonder gold dit voor Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, over het recht op respect voor familie- en privéleven.²⁵ De betekenis van dit verdrag voor de kinderrechter lag onder meer in het stimuleren van de erkenning van familie- en gezinsleven buiten de in de wet neergelegde regeling.²⁶ Deze wending naar een rechtenbenadering zou zich in de praktijk vertalen naar een versterking van de rechten van minderjarigen en ouders.

Een voorbeeld van de rechtsongelijkheid was het driehoeksoverleg. Tijdens dit overleg bespraken een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming, de officier van justitie en de kinderrechter de strafdossiers van minderjarigen. Het driehoeksoverleg kwam onder druk te staan, daar

het niet strookte met rechterlijke kernwaarden. Men stelde dat de bemoeienis van de kinderrechter met de beslissingen van de officier van justitie strijdig was met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, omdat de beslissing achteraf niet aangetast kon worden door het Hof of door de minister van Justitie als hoofd van het Openbaar Ministerie. Ook was er geen landelijk sepot- en vervolgingsbeleid, waardoor ouders en kinderen geen zicht hadden op het verloop en de gevolgen van het overleg. De commissie Anneveldt voegde daar in 1982 aan toe dat deze overlegverplichting de rechtspositie van de minderjarige aantastte. De commissie Anneveldt erkende de grotere mondigheid van de minderjarige en adviseerde afschaffing van het overleg om de rechtspositie van de minderjarige te versterken.²⁷ Dertien jaar later zou dit advies geïmplementeerd worden.

Dat de uitvoerende taak van de ondertoezichtstelling niet bij de kinderrechter moest blijven, werd in 1971 verwoord in het rapport van de Commissie tot herziening van het kinderbeschermingsrecht. De commissie had als voorzitter J. Wiarda, een Groningse hoogleraar privaatrecht.²⁸ De rechters C.C.M. Enkelaar en J.M. Jongh-Bruins constateerden dat de voorstellen van de commissie Wiarda ertoe leidden dat de kinderrechter “steeds meer specifiek rechterlijke taken” zou krijgen. Dit betekende dat de kinderrechter minder bezig was met het voorzien in hulpverlening en meer met de oplossing van geschillen.

Het rapport van de commissie Wiarda liet zien dat de commissie had geprobeerd de maatschappelijke opvattingen over het heersende kindbeeld mee te nemen. In dit rapport uit 1971 werd voor het eerst verwoord dat kinderen en jeugdigen geleidelijk meer rechten toegekend dienden te krijgen vanwege hun toegenomen mondigheid en zelfstandigheid. Zo bevatte het rapport een voorstel voor geleidelijke rechtsverkrijging voor minderjarigen, wat een geleidelijke rechtsvermindering voor de ouders inhield. Minderjarigen van 16 jaar en ouder verkregen het recht om bij verschil van mening met hun ouders zich, na bemiddeling door de ‘Raad van de Jeugdbescherming’, tot de jeugdrechter te wenden.²⁹ Daarnaast stelde de commissie dat kinderen het recht moesten krijgen om bij elke verandering in het ouderlijk gezag gehoord te worden. Ook zouden kinderrechters opgeleid moeten worden voor de speciale problematiek rondom het horen van kinderen. Het deed namelijk “een beroep op andere kwaliteiten van de rechter dan diens traditionele taak van rechtspreken”.³⁰

Begin jaren zeventig kwam het in veel arrondissementen tot

werkafspraken tussen kinderrechters en gezinsvoogdijinstellingen. Deze waren gebaseerd op de *Aanbevelingen voor werkafspraken tussen kinderrechters en gezinsvoogdijinstellingen* uit 1971.³¹ De teneur van deze aanbevelingen was dat de kinderrechter in alles de gezinsvoogdijinstelling op de hoogte moest houden. Daarmee stonden de kinderrechters opnieuw een gedeelte van de uitvoering af aan de gezinsvoogdijinstellingen en de professionele gezinsvoogden.

De beschermingsgedachte verloor terrein en dat had gevolgen voor de rol van de kinderrechter. Hij diende minder bevoogdend en regelend en meer conflictoplossend op te treden.³² Deze wending in het kinderbeschermingsrecht, die nog niet voltooid was, zou invloed blijven uitoefenen op de rol van de kinderrechter.

7.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

Pleegouders hadden tot 1978 moeten accepteren dat hun pleegkind plotseling bij hen weggehaald kon worden, omdat de ouders of voogd op grond van hun gezag het kind elders wilden plaatsen. Het kwam regelmatig voor dat ouders eisten dat hun kind weer bij hen kwam wonen. De Raad voor de Kinderbescherming kon dit alleen door middel van een verzoek tot ondertoezichtstelling voorkomen.

Een ondertoezichtstelling kon worden ingezet om de plaatsing bij pleegouders te beschermen. De grenzen van het gezag tussen de biologische ouders en de pleegouders van een kind wijzigden door de wet van 1 november 1978. De nieuwe wetgeving versterkte de positie van pleegouders.³³ De Nederlandse Vereniging voor Pleegouders en de commissie Wiarda beargumenteerden het belang van een redelijke verwachting over de voortzetting van het verblijf van een pleegkind in een pleeggezin waar het zich vertrouwd voelde.³⁴ Het blokkaderecht maakte het mogelijk dat een pleegkind alleen met toestemming van de pleegouders uit het pleeggezin weggehaald kon worden.

In deze woelige periode van gedwongen sluitingen van tehuizen, de roep om caseloadverlaging voor de gezinsvoogd, het bejiveren van rechten voor en betrokkenheid van ouders en minderjarigen, werd het werk- of behandelplan zoals dat in het vorige decennium was bediscussieerd, nauwelijks toegepast. In de jaren zestig waren behandelplannen nog zeldzaam.³⁵ Wel waren er veel rapporten, die telkens weer opnieuw werden opgesteld, waardoor de hulpverlening op zich liet wachten, aldus Hoefnagels.³⁶ Toch

ontwikkelen zich gedachten en ideeën in de richting van het behandelplan. Mulock Houwer schreef in 1971: “Uit het oogpunt van jeugdwelzijnsbeleid is het nu van het grootste belang te weten hoe primair ouders en kind extramuraal geholpen kunnen worden en hoe intramuraal met participatie van ouders en kind een behandelingsplan kan worden opgesteld en uitgevoerd.”³⁷ Klomp en Van den Berg stelden in 1999 dat er in de jaren zeventig meer aandacht kwam voor methodisch werken en professionalisering, waardoor het reflecteren op de behandeling toenam.³⁸ Ook in de *Aanbevelingen voor werkafspraken tussen kinderrechters en gezinsvoogdijinstellingen*, opgesteld in 1971 door onder meer de sectie Kinderrechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, werd het opstellen van een behandelingsplan als taak van de gezinsvoogd gezien.³⁹

Er was vooral kritiek op gedwongen hulpverlening. Het grootste bezwaar was dat de hulpverlening, die als bemoeizuchtig werd gezien, de zelfredzaamheid van mensen zou lamleggen.⁴⁰ Hulpverlening door kinderbescherming was extra verdacht, vanwege de vermenging van hulp en recht.⁴¹ Dit werd gezien als een te groot dwangmiddel, waartegen ouders en kinderen te weinig verweer hadden. De juridische (en pedagogische) toetsing van de maatregelen door de kinderrechtser was geen rechtswaARBorg, maar werd eerder als een kenmerk van juridische dwang beschouwd. Nu de kinderbescherming sterk aan maatschappelijk draagvlak had ingeboet, werd de justitiële maatregel met grotere terughoudendheid toegepast. Het gevolg was een grote terugloop van het aantal maatregelen, wat weer leidde tot een afname van de tehuispopulatie.

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

In 1970 kwamen er in Nederland 3.984 minderjarigen voor het eerst onder toezicht te staan. Dit aantal daalde in 1971 naar 3.256 minderjarigen en in 1976 naar 2.354 minderjarigen. Daarna volgde een langzame stijging naar 2.616 nieuwe ondertoezichtstellingen in 1980.

De duur van de ondertoezichtstellingen nam in vergelijking met het vorige decennium enigszins toe. In 1970 duurde 14,9% van alle ondertoezichtstellingen een jaar, 20,8% duurde twee jaar, 44,2% duurde drie jaar en 20,1% duurde vier jaar of langer. In 1976 duurde 12,6% van de ondertoezichtstellingen een jaar, 19,1% duurde tot twee jaar, 19,2% duurde drie jaar en 49,1% van de ondertoezichtstellingen duurde vier jaar of langer.⁴²

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

Het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen in Groningen daalde weliswaar in 1971 van 102 naar 60, maar steeg het jaar daarop alweer naar 99. Pas daarna zette een daling in met een ondergrens in 1977 van slechts 43 ondertoezichtstellingen. In 1980 waren er 97 nieuwe ondertoezichtstellingen. Daarmee volgde het arrondissement Groningen de landelijke trend van dalende aantallen ondertoezichtstellingen. Het aantal strafrechtelijke ondertoezichtstellingen daalde van 15 in 1971 naar 1 in 1980. Dit geeft aan dat in zaken met een strafrechtelijke aanvang de voorkeur uitging naar het, indien mogelijk, opleggen van een civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Uit de jaren 1971 tot en met 1980 zijn in het arrondissement Groningen gegevens uit 55 dossiers verzameld uit het totale aantal van 548 zaken die in deze periode aanvingen. De steekproef betrof 111 kinderen, van wie 70 jongens en 41 meisjes, uit 55 gezinnen. Elk dossier vertegenwoordigt een gezin, waarbij in sommige gevallen één kind uit het gezin onder toezicht stond, maar soms ook meerdere kinderen tegelijk. De dossiers vertegenwoordigen alle verzoeken uit dit deel van het corpus van de steekproef. Er werd in deze periode viermaal een verzoek ingetrokken en viermaal werd een verzoek afgewezen. In twee gevallen was de officier van justitie de verzoekende partij. Er kwamen 14 zaken uit andere arrondissementen. Zelf droeg de Groningse kinderrechter 25 zaken over aan andere arrondissementen. In vergelijking met het vorige decennium steeg het aantal voorlopige ondertoezichtstellingen fors: van 10 naar 90. Van 1971 tot en met 1975 kwam dat in 15 gevallen voor, de overige 75 zaken deden zich van 1976 tot en met 1980 voor.

Voor 47 van de 111 kinderen uit de steekproef, ofwel 42%, begon de ondertoezichtstelling als voorlopige ondertoezichtstelling (in de vorige periode was dit 48%). Slechts één voorlopige ondertoezichtstelling werd later geen definitieve ondertoezichtstelling. De stad Groningen was de woonplaats van 25 van de 55 gezinnen in de steekproef. Evenals in de steekproef van de jaren zestig was bij de ondertoezichtstellingen uit de steekproef van de jaren zeventig 43% van de ondertoezichtstellingen na twee jaar beëindigd (39 van 111). Na drie jaar was voor meer dan de helft van de onder toezicht gestelde minderjarigen de maatregel weer voorbij (58 van 111). Na vijf jaar was voor driekwart, 76%, van het aantal onder toezicht gestelde minderjarigen de maatregel beëindigd (84 van 111). Na zeven jaar was het grootste deel van de ondertoezichtstellingen, 94%, afgesloten (104 van

111). Zeven kinderen bleven langer dan zeven jaar onder toezicht. Het langst lopende toezicht duurde twaalf jaar.

De groep onder toezicht gestelde jongens was, evenals in de vorige periode, fors groter dan de groep meisjes (zie tabel 7.1). Bij aanvang van de ondertoezichtstelling waren er geen 19- en 20-jarigen betrokken. Men zag blijkbaar geen heil in het opleggen van de maatregel op die leeftijd. Bij de jongens was de groep jonge kinderen (0-12 jaar) groter dan die van de pubers (13-21 jaar); bij de meisjes was het andersom.

Tabel 7.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=111) 1971-1980</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	37	16
Jongens 13-18 (21) jaar	33	54
Totaal jongens	70	
Meisjes 0-12 jaar	15	11
Meisjes 13-18 (21) jaar	26	30
Totaal meisjes	41	

Voor negen minderjarigen liep de maatregel af op hun eenentwintigste. De tabellen uit het onderzoek door de commissie Samson (2012) laten zien dat over de jaren zestig en zeventig de groep 18- tot 20-jarigen langzamerhand heel klein werd.⁴³

Uithuisplaatsingen

Van de 111 kinderen uit de steekproef werden 65 kinderen uit huis geplaatst (59%). Procentueel was dit iets minder dan in de vorige periode, maar het betrof nog altijd ruim de helft. Voor de 111 onder toezicht gestelde minderjarigen gaf de kinderrechter in totaal 346 beschikkingen. De kinderrechter stelde telkens een nieuwe beschikking op wanneer de termijn van de laatste beschikking was afgelopen en de uithuisplaatsing voortgezet moest worden of als de minderjarige zou worden overgeplaatst naar een volgend adres. De beschikking werd meestal opgesteld voor één minderjarige, maar soms ook voor twee of drie minderjarigen wanneer zij naar hetzelfde adres gingen. In een enkel geval beëindigde de kinderrechter voortijdig een beschikking. Als de termijn was afgelopen en er geen uithuisplaatsing

meer nodig was, hoefde er geen beschikking meer te worden gemaakt. Een uithuisplaatsingstermijn kon variëren van enkele weken tot maximaal een jaar; een uithuisplaatsing kon daarmee uit meerdere termijnen bestaan.

Van het totale aantal beschikkingen ging het bij 10% om pleeggezinplaatsingen; soms betrof dit een nieuwe plaatsing, soms ging het om de voortzetting van een lopende plaatsing. Voor één minderjarige werd twee keer beschikt tot begeleide kamerbewoning. De beschikkingen tot plaatsing binnen de provincie Groningen bedroegen 47%. Hierbij zijn alle soorten plaatsingen inbegrepen, dus zowel tehuis- en pleeggezinplaatsingen als begeleide kamerbewoning.

7.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij

Raad voor de Kinderbescherming

Door de toenemende hoeveelheid werk werd het steeds moeilijker voor het college van de Raad om op alle zaken toezicht te houden. Elke Raad voor de Kinderbescherming bestond zoals gezegd uit een college van burgers dat de beslissingen nam en het bureau onder leiding van een secretaris, dat de uitvoerende werkzaamheden voor zijn rekening nam. Het onderzoek was de taak van het bureau waaraan maatschappelijk werkers waren verbonden. Op grond van de rapportage vanuit het bureau werden door het college besluiten genomen.

De commissie Wiarda, aangesteld om herziening van het kinderbeschermingsrecht te onderzoeken, sprak zich in haar rapport in 1971 uit voor het behoud van de organisatie van de Raad zoals die was. Het college was van belang, omdat het de mogelijkheid bood om geestelijke stromingen en maatschappelijke groeperingen binnen de bevolking van het arrondissement een inbreng te geven in de uiteindelijke beslissingen van de Raad. Niet iedereen in de commissie was het daarmee eens. De mogelijkheden tot samenwerking en de inspraakmogelijkheden voor de burger werden te mooi voorgesteld, aldus twee commissieleden. Zij stelden voor de Raad als een overheidslichaam in te richten, direct onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

De commissie C.W.E. Abbenhuis onderzocht de functie en positie van de leden van de Raden voor de Kinderbescherming en bracht in 1974 haar rapport uit. Het rapport gaf modellen weer waarin de relatie tussen het college en het bureau vorm kreeg. De keuze viel op het model waarin het college verantwoordelijk was voor het beleid en voor principiële en

controversiële zaken. Het bureau droeg de volledige verantwoordelijkheid voor de casuïstiek. Het model werd in meerdere of mindere mate bij alle Raden voor de Kinderbescherming ingevoerd. De meeste verzoeken tot ondertoezichtstelling werden daardoor niet meer door de colleges gezien. Ook kwam deze commissie met een voorstel om een klachtenprocedure in te stellen: er moest bij elke Raad een loket komen waar men zijn klachten kon neerleggen.⁴⁴

Naar aanleiding van intern onderzoek in 1976 naar het functioneren van de organisatie werden praktijkleiders aan de units toegevoegd. De praktijkleider was een maatschappelijk werker met een extra opleiding, die dicht bij de maatschappelijk werkers van de units stond. In het vorige decennium waren er units samengesteld op basis van de geografische indeling van het arrondissement of op basis van het cliëntenbestand. Elke unit opereerde min of meer zelfstandig en kreeg supervisie vanuit de organisatie. De praktijkleider van de unit was tevens de intermediair tussen de Raad en het veld.⁴⁵ Het hoofd van de unit was gewoonlijk een jurist.

Nog een bijzondere ontwikkeling was een nieuw instituut dat dicht bij de werkzaamheden van de Raad stond: het Bureau Vertrouwensarts. De groeiende publieke aandacht voor kindermishandeling aan het einde van de jaren zestig leidde ertoe dat de staatssecretaris van Volksgezondheid onderzocht hoe dit vraagstuk moest worden aangepakt. Een door hem ingestelde interdepartementale commissie kwam tot de conclusie dat er sprake was van “een dringende behoefte aan een deskundige instantie tot welke men zich kan wenden om overleg te plegen of advies te vragen, zonder dat daarvoor nog een doorbreking van het beroepsgeheim nodig is”. De instantie zou niet alleen voor artsen beschikbaar moeten zijn, maar ook voor andere personen die in aanraking kwamen met gevallen van kindermishandeling.

Op 1 januari 1972 werden vier parttime functionarissen aangesteld als vertrouwensarts. Dit waren huis- of kinderartsen met een eigen praktijk. Het instituut groeide uit tot tien Bureaus Vertrouwensarts, waaraan naast de op uurbasis werkende artsen ongeveer 25 fulltime krachten verbonden waren: administratief medewerkers, coördinatoren en maatschappelijk werkers. Artsen en medewerkers waren formeel in dienst bij de Raad voor de Kinderbescherming en hun functies vielen dus ten laste van de begroting van het ministerie van Justitie. Door de voorlichting van de Bureaus Vertrouwensarts en de Vereniging tegen Kindermishandeling nam het aantal meldingen van gevallen van kindermishandeling sterk toe.⁴⁶ Deze deskundigheid, die in eerste instantie steunde op de Raad

voor de Kinderbescherming, verzelfstandigde en was volgens Doek (1980) groter dan die bij de Raad voor de Kinderbescherming.⁴⁷ Het Bureau Vertrouwensarts vormde een georganiseerde signalering en behandeling van klachten betreffende kindermishandeling in Nederland, naast de Raad voor de Kinderbescherming.

De uitbreiding van de mogelijkheden binnen de jeugdhulpverlening en de kritiek die de justitiële kinderbescherming ten deel viel, veroorzaakten een verschuiving in de cliëntengroep van de kinderbescherming. Gezinnen en jeugdigen die niet elders geholpen konden worden kwamen terecht bij de Raad voor de Kinderbescherming als laatste redmiddel. Dit veroorzaakte een toename van de ernst van de problemen waarmee de Raad, de kinderrechter en de gezinsvoogd te maken kregen. Het dossieronderzoek van Mertens (1993) laat voor het peiljaar 1979 zien dat driekwart van de onderzochte gezinnen voorafgaand aan de bemoeienis van de Raad enige vorm van vrijwillige hulpverlening had gehad. Mertens onderzocht drie soorten dossiers: dossiers waarbij geen maatregel volgde, dossiers waarbij een ondertoezichtstelling werd verzocht en dossiers waarbij een zwaardere maatregel werd verzocht. In de zaken waarin een ondertoezichtstelling werd verzocht, was er contact geweest met een hoger gemiddeld aantal hulpverlenende instanties.⁴⁸ Wanneer gezinnen bij de Raad voor de Kinderbescherming terechtkwamen, was vooraf meestal al sprake geweest van de inzet van vrijwillige hulpverlening.

Vanuit verschillende overwegingen kwamen er veranderingen tot stand in het recht op inzage in rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming. Rapporterende instanties meenden dat inzage een bedreiging was van de vrije advisering aan de kinderrechter of een vertrouwensbreuk met de informanten kon veroorzaken. Aan de andere kant had de mondige cliënt rechten die door inzage van het rapport beter gewaarborgd konden worden.

In 1977 schreef de secretaris van het ministerie van Justitie in een circulaire aan de raad dat de maatschappelijk werker de grootst mogelijke openheid tegenover de cliënt diende te betrachten. Derden moesten erop gewezen worden dat het rapport in principe ter kennis van de cliënt kon worden gegeven. Het conceptrapport werd besproken en hetzij voorgelezen, hetzij ter kennisneming voorgelegd.⁴⁹ Voor de cliënt verschenen er voorlichtingsbrochures over de taak, werkwijze en organisatie van de Raad voor de Kinderbescherming. Aanvankelijk was men terughoudend, maar later werd er steeds meer rekening gehouden met de rechten van cliënten, ook al legde dit druk op de wijze van rapporteren aan de kinderrechter.

Gezinsvoogdij

Ondanks de waardering voor vrijwillige gezinsvoogden was landelijk hun aantal gedurende de jaren zestig gehalveerd, van 10.960 in 1960 naar 5.516 in 1970. In dezelfde periode was het aantal beroepskrachten meer dan verdubbeld, van 2.240 in 1960 naar 4.941 in 1970.⁵⁰ De vraag wanneer een vrijwilliger en wanneer een beroepskracht was aan te bevelen, werd steeds moeilijker te beantwoorden. De vrijwilligers maakten het de gezinsvoogdijinstelling mogelijk om nog enkele zaken met vrij patronaat (vrijwillig toezicht) aan te nemen en om de beroepskracht te helpen bij gezinnen die dat nodig hadden (deeltaken). De werving, selectie, vorming en begeleiding van vrijwilligers was een extra taak voor de beroepskrachten. In het vorige hoofdstuk werd echter al duidelijk dat de professionele gezinsvoogden niet alle vrijwillige beroepskrachten persoonlijk leiding konden geven; een aanzienlijk aantal moest het doen met groepsbegeleiding.

Per 1 januari 1971 telden de vrijwilligers niet meer mee voor de subsidie en was er geen financiële prikkel meer om vrijwillige gezinsvoogden te werven. De daling van het aantal vrijwillige gezinsvoogden zette daardoor versneld door, wat tot gevolg had dat er een te hoge werkdruk ontstond voor de professionele gezinsvoogden. Door verhoging van de subsidie zou het aantal zaken dat elke maatschappelijk werker begeleidde, kunnen verminderen. De gewenste caseloadverlaging van 40 naar 33 pupillen per gezinsvoogd, waarnaar de gezinsvoogdijinstellingen en enkele politici streefden, werd met ingang van 1 juli 1980 door een circulaire van de staatssecretaris van Justitie mogelijk gemaakt.⁵¹

Zoals vermeld in paragraaf 7.1 werd in 1974 de Stichting Jeugd en Gezin Groningen (een provinciale instelling) opgericht.⁵² Dit was in lijn met de landelijke trend van fusies. Tegelijkertijd met de daling van het aantal instellingen voor gezinsvoogdij namen de regels voor voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen toe. De regels hadden betrekking op nagenoeg alle activiteiten van de gezinsvoogdijinstellingen. Toezicht op de naleving van de regelgeving was het werk van toezichthouders: inspecteurs van het ministerie van Justitie en van de Raad voor de Kinderbescherming.⁵³

Voor de steekproef van dit onderzoek zijn uit de periode van 1971 tot en met 1980 gegevens uit 55 Groningse dossiers verzameld. Voor deze 55 gezinnen, waaruit één of meerdere kinderen onder toezicht stonden, had de kinderrechter te maken met 56 gezinsvoogden. Dossiers die in het begin van de periode werden gevormd, vermeldden gezinsvoogden

van Pro Juventute. Daarna ging Pro Juventute op in de nieuwe Stichting Jeugd en Gezin. Er zijn daarom niet meer dan zes gezinsvoogden geregistreerd als behorende tot Pro Juventute en 34 behorende tot de Stichting Jeugd en Gezin. De Raad sprong ook bij en vijf medewerkers van de Raad werden ingezet als gezinsvoogd. Van negen gezinsvoogden is niet vermeld of zij tot een organisatie behoorden. Ten slotte waren twee gezinsvoogden jeugdmaatschappelijk werkers van de Stichting Gereformeerde Kinderbescherming te Ede. Hier koos de kinderrechter voor begeleiding dichter bij het uit huis geplaatste kind.

In vergelijking met het vorige decennium lag het aantal gezinsvoogden veel dichterbij het aantal dossiers. Dat zou kunnen betekenen dat er minder uitval of verloop was onder de gezinsvoogden. Kenmerkend voor deze periode is tevens dat de professionele gezinsvoogden de vrijwilligers bijna geheel verdrongen. De gezinsvoogdijinstellingen kozen voor de inzet van professionele gezinsvoogden vanwege hun kennis en kunde inzake de hulpverlening en hun autoriteit als vertegenwoordiger van de gezinsvoogdijinstelling. De professionele gezinsvoogden hadden meerdere gezinnen tegelijk. Dit beperkte het aantal gezinsvoogden, maar zorgde tevens voor een stijging van de werkdruk. Van de begeleiding door een professional werd meer verwacht, maar het aantal minderjarigen dat hij begeleidde nam niet af om hiervoor tijd te kunnen maken. Gezien een teruglopend aantal zaken en budgettaire moeilijkheden van de overheid was daarvoor nog geen oplossing.

7.5 De rol van de Groningse kinderrechter

Mr. J. Mein werd in 1975 opgevolgd door de eerste vrouwelijke vaste kinderrechter in Groningen, mr. W. Swaan. Hoewel het ministerie eerst bezwaar had vanwege haar leeftijd – men vond 49 jaar te oud – werd zij toch benoemd. Zij had jarenlange ervaring in tehuizen en bij de Raad voor de Kinderbescherming.⁵⁴ Al eerder was overigens een vrouwelijke plaatsvervangende kinderrechter benoemd, die inviel bij afwezigheid van mr. J. Mein, namelijk mr. A.A. Berg, zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Ook mr. Swaan had als kinderrechter-plaatsvervanger gewerkt sinds december 1972, voorafgaande aan haar benoeming tot vaste kinderrechter.

In een terugblik op haar loopbaan als kinderrechter vertelde mr. Swaan moeite te hebben gehad met sommige tehuizen: “Want het probleem is dat een aantal particuliere tehuizen de kinderen gewoon laat weglopen als het verblijf niet bevalt. Sterker nog, ze zetten ze vaak zelf buiten de deur. Dat

kan omdat particuliere tehuizen geen opnameplicht hebben. ‘Pietje is niet gemotiveerd,’ krijg ik dan te horen.”⁵⁵ Over het maatschappelijk werk was ze ook niet altijd te spreken: “Het maatschappelijk werk heeft de laatste jaren de neiging alleen gemotiveerde mensen te helpen. De hele tendens is dat je moet uitgaan van wat de cliënt wenst. Dat gaat me te ver. Motivatie is lariekoek. Je kunt niet altijd afwachten of de cliënt het wel wil. Je moet soms gewoon ingrijpen. Maar ja, hulpverleners willen een goede indruk maken en dus denken ze vooral tolerant te moeten zijn.”⁵⁶

Over het kinderrechterschap zelf zei ze: “Ik maak me trouwens zorgen over het onzalige idee in de toekomst elke twee jaar een andere kinderrechtster te benoemen. Dat plan is bedacht omdat er zo weinig belangstelling voor het kinderrechterschap is. Als kinderrechtster doe je weinig andere dingen en dus past het niet in de carrièreplanning van de heren om lang kinderrechtster te zijn. Van dat tweejarenplan kan ik buiten mezelf raken. Je hebt minstens twee jaar nodig om je een beetje in te werken.”⁵⁷

In de volgende zaken waren zowel Mein als Swaan betrokken als kinderrechtster, hetzij in de hoedanigheid van vaste kinderrechtster, hetzij in die van kinderrechtster-plaatsvervanger. Zeven verschillende rechters tekenden in dit decennium als kinderrechtster-plaatsvervanger.

Voor het dossieronderzoek zijn uit de periode van 1971 tot en met 1980 vier casussen gekozen aan de hand van de vier thema’s voor dit onderzoek. Elke casus is chronologisch weergegeven en gecomprimeerd. De kleuter in casus 21 (Tidde) vertegenwoordigt het jonge kind. In casus 22 (Harm en Onno) kreeg de alleenstaande vader bijstand in de opvoeding vanwege de speciale noden van zijn adolescente kinderen. Casus 23 (Djumari en Lonny) gaat over een gezin met een moeilijke maatschappelijke positie. Casus 24 (Derk) had een strafrechtelijke aanvang.

Casus 21. Tidde (1975-1976)58

Tidde was bijna 3 jaar toen zijn moeder, een weduwe, hem zonder tussenkomst van instanties in een gezin plaatste dat hem wel wilde opnemen. Moeder benadrukte dat de plaatsing slechts tijdelijk zou zijn. Als het beter met haar ging, wilde zij Tidde weer ophalen. Ze zocht echter zelden contact met de pleegouders.

De pleegouders ondervonden moeilijkheden met de opvoeding van Tidde. Zij zochten contact met moeder, maar meenden dat moeder de

problemen met Tidde niet goed begreep. Met haar toestemming zochten ze hulp bij het Medisch Opvoedkundig Bureau (MOB). Voor de pleegouders was de belangrijkste vraag: wie draagt de verantwoordelijkheid voor het kind? Deze vraag kon het MOB echter niet beantwoorden en daarom gingen de pleegouders naar de Raad voor de Kinderbescherming. Moeder wilde Tidde weer zelf opvoeden, maar de pleegouders waren daarop tegen. Bemiddeling door het MOB en door de Raad voor de Kinderbescherming brachten de partijen niet tot elkaar. De Raad voor de Kinderbescherming vroeg een nieuw onderzoek bij het MOB aan en stuurde een afschrift van dit verzoek aan de kinderrechter.

Op het moment van het verzoek tot ondertoezichtstelling in 1975 was Tidde 4½ jaar. Een uur voor aanvang van de hoorzitting over dit verzoek mochten moeder en haar vriend, na een verzoek door hun advocaat, het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming inzien. Moeder en haar vriend vonden het rapport oppervlakkig en waren teleurgesteld. De kinderrechter beschikte tot ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing om de plaatsing bij de pleegouders veilig te stellen.

Zowel de gezinsvoogd als de kinderrechter overlegde met de pleegouders en met moeder en haar vriend. De pleegouders bleven bij hun standpunt dat contact met moeder schadelijk zou zijn voor het, volgens hen, autistische kind. De pleegmoeder schreef een zeer lange brief waarin zij haar interpretatie gaf van het autisme van Tidde. De pleegouders meenden dat moeder ontzet moest worden. Moeder meende dat een overgangsfase niet schadelijk zou zijn voor het kind en wilde dat er gewerkt werd aan terugkeer van Tidde bij haar. De kinderrechter meende dat aan moeder en kind hun recht op contact niet ontzegd mocht worden.

De resultaten van het onderzoek door het Groningse MOB kwamen vijf maanden later: het MOB adviseerde geen contact tussen moeder en zoon te laten plaatsvinden. In reactie op het rapport schreven moeder en haar vriend aan de kinderrechter. Moeder voelde zich buitenspel gezet, terwijl zij vond dat zij aan alles meewerkte. De kinderrechter beantwoordde haar brief: "Na zorgvuldige afweging meen ik toch, rekening houdend met uw rechten en belangen en die van Tidde, in deze tegen het advies van het MOB te moeten ingaan. Het advies van het MOB is verklaarbaar, omdat in hun onderzoek het kind centraal staat; ik weet uit ervaring dat voor een

kind met de stoornissen van Tidde het beste is contacten met andere dan de directe verzorgers zoveel mogelijk te beperken, maar u bent de ouders en u kunt niet uit zijn leven 'weggedacht' worden."

De gezinsvoogd bracht de boodschap over aan de pleegouders, die daarop naar de Raad voor de Kinderbescherming stapten. De raadsmedewerker verwees hen weer terug naar de kinderrechter en de gezinsvoogd. Zij waren verantwoordelijk; de Raad had nu niets meer met de zaak te maken. Vervolgens schreven de pleegouders in een lange brief aan moeder en haar vriend dat het niet goed was als moeder gebruik zou maken van haar rechten. Tidde zou dan "geestelijk kapot gemaakt worden".

De kinderrechter organiseerde een overleg met de pleegouders en de gezinsvoogd. De pleegouders bleven bij hun standpunt dat moeder weg moest blijven. Voor begeleiding bij de opvoeding hadden zij contact opgenomen met een arts, wat de kinderrechter een goede ontwikkeling vond. Moeder en haar vriend waren boos over de blokkering van de thuisplaatsing door de pleegouders. De pleegouders stonden onder protest en na voortdurende druk toe dat moeder Tidde eens per half jaar een uur zou bezoeken.

De kinderrechter verzocht de Raad voor de Kinderbescherming in 1976 onderzoek te doen naar de mogelijkheden tot andere maatregelen, maar die bleken er niet te zijn. De Raad adviseerde een gezamenlijke bespreking. De Raad, de kinderrechter, de gezinsvoogd, het MOB en een jeugdpsychiater bogen zich over de vraag of het moeder verboden kon worden contact te hebben met haar kind. De kinderrechter benadrukte dat dit in het kader van deze maatregel niet kon. Zij bleef de bedoeling van de maatregel ondertoezichtstelling verdedigen. De maatregel bood hulp bij de opvoeding en respecteerde en gaf de mogelijkheid tot contact tussen ouders en kind. Het uur contact op neutraal terrein tussen moeder en Tidde en in bijzijn van de pleegouders, verliep positief. Tidde had hierna geen terugslag gehad. Hoewel de pleegouders de gezinsvoogd er niet bij wilden hebben, was hij wel aanwezig en kon hij de kinderrechter hiervan verslag doen.

De kinderpsychiater van het MOB nam nogmaals contact op met de kinderrechter: als zij de mening deelde dat contact met moeder ontwikkelingsschade zou kunnen veroorzaken, waarom kon zij moeder dan niet ontraden haar recht uit te oefenen? In haar verslag van het gesprek schreef de kinderrechter dat de psychiater de ondertoezichtstelling zag "als een

soort Haarlemmerolie in welke maatregel men alles kan stoppen wat op een moment wenselijk lijkt". Opnieuw wierp zij zich op voor de bedoeling van de maatregel. Beiden waren het wel eens over de onmacht van de pleegmoeder om samen te werken met moeder.

Hoewel moeder en de gezinsvoogd vroegen om een vast te leggen bezoeksregeling, wilde de kinderrechter geen schriftelijke vastlegging hiervan.

Omdat de pleeggezinplaatsing via een mondelinge overeenkomst was geregeld, was er geen sprake van wettelijk pleegouderschap. Daarom kon de kinderrechter de bezoeksregeling niet wettelijk vastleggen en vond zij het beter om een soepele onderlinge regeling aan te moedigen. Zij communiceerde dit schriftelijk naar zowel moeder als naar de pleegouders.

De arts die de pleegouders consulteerden in verband met de opvoeding van Tidde nam enkele malen contact op met de kinderrechter. Zij vertelde dat zij overstelpt werd met brieven en dagboeken waarin de pleegmoeder Tidde beschreef vanuit haar begrip van autisme, maar dat zij als arts daarvan niet overtuigd was. Zij had voorgesteld Tidde ter observatie op te nemen, maar de pleegouders waren hierop tegen. De kinderrechter wilde ook geen uithuisplaatsing opleggen, omdat de consultering van de arts op vrijwillige basis had plaatsgevonden.

De datum voor de zitting ter evaluatie van de ondertoezichtstelling kwam dichterbij. Moeder gaf aan de ondertoezichtstelling te willen beëindigen; de pleegouders wilden de ondertoezichtstelling absoluut voortzetten.

Beide partijen gebruikten dreigementen. De pleegouders zouden Tidde in een tehuis plaatsen, moeder zou in hongerstaking gaan en de media opzoeken. De gezinsvoogd had aangegeven dat hij bij een eventuele verlenging ontheven wilde worden van zijn taak als gezinsvoogd.

De kinderrechter schreef de pleegouders waarom zij van plan was de ondertoezichtstelling niet te verlengen: aangezien de tegenstelling tussen hen en moeder ondanks intensieve begeleiding niet verminderd kon worden, konden de belangen van Tidde met deze maatregel onvoldoende behartigd worden. Ook liet ze weten dat moeder aan een arts in de kinderspsychiatrische kliniek te Groningen had gevraagd om haar te begeleiden en dat zij en haar vriend de kinderrechter hadden beloofd om geen plotse-linge onverantwoorde acties te ondernemen.

Met deze beslissing van de kinderrechter in het vooruitzicht ondernamen

de pleegouders nieuwe stappen. Eerst deelde pleegmoeder telefonisch aan de kinderrechter mee dat ze geen observatie wilde, ook niet vrijwillig, en dat ze wilde dat het kind bij haar werd weggehaald. Daarna belde de pleegvader naar de kinderrechter en zei hij toch akkoord te gaan met de observatie. Toen de ondertoezichtstelling afliep, ging Tidde in observatie. De arts belde de kinderrechter om advies over de afwikkeling van de plaatsing, want de pleegouders hadden laten weten het kind niet meer terug te willen. Moeder en haar vriend brachten een week lang elke dag met Tidde door op het instituut. De verdere begeleiding werd overgedragen aan een kinderpsychiater te Groningen. Men achtte het kind niet autistisch, maar erkende dat de pleegouders Tidde een rustige kleuterfase hadden gegeven. Tidde ging met moeder naar huis.

Beschouwing over casus 21

De kinderrechter kreeg een zelf-georganiseerde vorm van pleegzorgplaatsing voor zich. De biologische moeder had de ouderlijke macht, maar de pleegouders verzorgden het jonge kind al tweeënhal jaar. De zelf-georganiseerde plaatsing van afstandskinderen en pleegkinderen bestond al voor de oprichting van de Federatie Instellingen Ongehuwde Moederzorg (FIOM) in 1930.⁵⁹ Toch was dit een uitzonderlijke situatie voor de kinderrechter. De FIOM, als belangrijke en bekende instelling, behandelde hulpvragen van zowel ongehuwde moeders als alleenstaande ouders en had een bureau in Groningen. Zelf-georganiseerde plaatsingen waren daarom in deze tijd uitzonderlijk.

De strategie van de kinderrechter was het nader tot elkaar brengen van beide partijen. De gezinsvoogd voerde de strategie uit en deed veel gesprekken. Beide partijen gebruikten juridische vertegenwoordiging en moeder kreeg inzage in het rapport van de Raad. De pleegmoeder schreef lange verhandelingen over het kind aan de rechter en de gezinsvoogd. Moeder zocht steun voor haar belang van hereniging met haar kind. De kinderrechter voerde diverse besprekingen met en zonder justitiabelen buiten de zitting. Op deze wijze zocht zij naar oplossingen voor de impasse.

De kinderrechter maakte zich duidelijk sterk voor de verdediging van het recht van de biologische moeder en het kind op contact met elkaar, in overeenstemming met internationaal recht. Zij deed dit tegenover de justitiabelen zelf, maar ook tegen diverse deskundigen die meenden dat recht te moeten kunnen omzeilen. Een zwaardere maatregel was niet mogelijk. Vastleggen van een bezoekenregeling was ook niet mogelijk, want het pleegouderschap was niet wettelijk geregeld. Binnen de regels en wetten beredeneerde

de kinderrechter dat de bedoeling van de ondertoezichtstelling niet waargemaakt kon worden en dat deze dus niet voortgezet diende te worden. De beëindiging van de ondertoezichtstelling werkte als een salomonsoordeel; een van de twee partijen liet los.

Casus 22. Harm en Onno (1976-1979)⁶⁰

De 16-jarige Harm en de 15-jarige Onno en hun 9-jarige zusje woonden bij hun vader. Hun moeder was al geruime tijd uit het gezin weg; de ouders waren gescheiden. Het gezin had al eerder contacten gehad met de Raad voor de Kinderbescherming. Vader en moeder waren beiden zwakbegaafd. De kinderen waren aan vader toegewezen en met moeder was weinig contact. Vader had moeite met de opvoeding van de kinderen. Hij was hele dagen thuis, kreeg hulp van het maatschappelijk werk en had permanente gezinsverzorging.

Het maatschappelijk werk (Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Oost Groningen, SMDOG) begeleidde het gezin. Harm trok zich steeds minder aan van vader, stond laat op, kwam laat thuis en verzuimde school. Na veel ruzies liep Harm weg naar een gezinsverzorgster. De SMDOG plaatste hem vrijwillig in De Aaborg door bemiddeling van de Stichting Jeugd en Gezin en op kosten van de Gemeentelijke Sociale Dienst. In het Groningse tehuis vond de observator hem een "beperkte, geremde en in wezen angstige jongen". Harm werd getypeerd als introvert, eenzelve en gedwee met een trieste grondstemming. Verder was hij passief, onzeker en weifelend. Hij functioneerde op zwakbegaafd niveau. Naar aanleiding van het rapport van het tehuis ging een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming met vader overleggen.

Het rapport van de Raad beschreef informatie van de gezinsverzorgster, die meldde dat vader vooral met zichzelf bezig was en weinig oog had voor de behoeften van de kinderen. De gezinsverzorgster was voor de kinderen een vervangende moeder. Haar informatie over het gezin bleef gesloten voor inzage.

Voor de opvoeding zocht vader steun bij zijn vader en zijn broer. Hij ondernam niets met de jongens. Hij gaf hun weinig affectie of zorg, waardoor ze veel van huis waren. Als er moeilijkheden met hen waren, wist vader niet wat hij moest doen. Zijn kinderen hoorden te gehoorzamen, vond hij. De kinderrechter stelde de minderjarigen onder toezicht. Op de hoorzitting

vertelde vader dat hij de voorbereiding van de ondertoezichtstelling niet begreep en hij vond dat de medewerker van de Raad zich niet met de opvoeding moest bemoeien. Een gezinsvoogdes zou dat wel mogen doen. Harm en Onno gingen elk naar een ander opvangpleeggezin, waarvoor verpleegcontracten werden opgesteld. Het financieel advies van de Raad aan de kinderrechter was om vader geen hogere bijdrage op te leggen. De eerste gezinsvoogdes was een vrouw, omdat dit paste bij de verwachtingen van vader. Toen zij de gezinsvoogdijorganisatie zou gaan verlaten, werd er opnieuw een vrouw voorgesteld.

Voor Harm kon in 1976 geen pleeggezin voor een vervolgplaatsing worden gevonden. Uit nood plaatste de gezinsvoogdes hem op begeleide kamerbewoning. Onno keerde na de plaatsing terug naar huis, maar enkele maanden later gaf hij bij de gezinsvoogdes aan dat het thuis niet goed ging. De gezinsvoogdes praatte met hem en vader over een uithuisplaatsing, maar vader wilde dat absoluut niet. Dan zou zijn leven kapot gaan, zei hij. In oktober ging Onno toch naar Huize Martijn in Assen, maar hij kon de plaatsing niet aan en was binnen enkele weken weer thuis.

Hoewel Onno thuis moeilijkheden gaf en de gezinsvoogdes hem liever uit huis zou plaatsen, bleef hij in 1977 nog thuis. Vader wilde liever geen uithuisplaatsing. Op de zitting voor de verlenging van de ondertoezichtstelling las vader een brief voor om te bedanken voor de hulp die hij kreeg. Harm ging na drie maanden pleeggezin over naar kamerbewoning. Vader kon niet helpen met de inrichting ervan en daarom vroeg de gezinsvoogdes een klein budget van de kinderrechter. Harm kreeg een flatje toegewezen, maar al snel ging het mis. Hij raakte zijn werk kwijt en raakte financieel in de knoop; bovendien kreeg hij ruzie met zijn burens. Hij trok in bij de ouders van zijn vriendin, die hem aan werk hielpen en orde brachten in zijn financiën. De kinderrechter verlengde de kamerplaatsing.

Ondertussen liep Onno weg bij vader. De gezinsvoogdes bereidde een plaatsing voor in Huize De Beele te Voorst, een tehuis voor jongens met een lichte verstandelijke beperking. Deze plaatsing liet nog bijna twee maanden op zich wachten.

Harm verliet in 1978 met ruzie de kamerplaatsing en hij trok weer bij zijn vader in. Op advies van de gezinsvoogdes beëindigde de kinderrechter zijn ondertoezichtstelling. De gezinsvoogdes merkte op dat vader, die

regelmatig depressief was, een sterk appel deed op haar en daardoor misschien verkeerde verwachtingen had van haar functie. In overleg met haar organisatie stelde ze een man als gezinsvoogd voor. Dit voorstel werd overgenomen, waarmee het gezin zijn derde gezinsvoogd kreeg.

De Kohnstammstichting uit Utrecht stuurde in januari 1979 een verslag van een onderzoek van Onno, dat was uitgevoerd door een psycholoog van deze stichting uit Norg.⁶¹ Het onderzoek was in mei 1978 gedaan en er stond geen opdrachtgever bij. In het rapport werd geadviseerd de jongen los te maken van zijn vader en hem te plaatsen in een tehuis voor zwakbegaafden.

Onno schreef aan de kinderrechter dat hij weg wilde uit De Beele. Hij vroeg of de kinderrechter, zijn vader en de gezinsvoogd naar hem toe wilden komen om daarover te praten. De kinderrechter schreef terug dat hij wel weg zou mogen als de directeur en zijn vader het goed vonden én als hij werk zou hebben. Verder legde zij aan hem uit dat zij te druk was om langs te komen.

In juni kwam het rapport van De Beele. Beschreven werd dat de jongen een lange aanlooptijd nodig had gehad om zich goed te voelen in het tehuis. Hij functioneerde op zwakbegaafd niveau en was nog niet voldoende zelfredzaam, maar boekte wel vooruitgang. In overleg met Onno en zijn vader werd gekozen voor kamerbewoning in de loop van het volgende jaar, 1980.

Onno vond werk in de buurt van De Beele. Door opname in een psychiatrische inrichting wegens een psychose werd dit echter onderbroken. Na terugkeer op De Beele volgde een tweede psychose, die opnieuw tot een opname leidde. Het duurde enige maanden voordat Onno hiervan herstelde. Inmiddels was er geen plek meer voor hem op De Beele en ging hij terug naar huis.

Na een half jaar thuis was in 1979 voor Onno opnieuw opname in een psychiatrische inrichting nodig en ging hij na een verblijf bij de politie naar Groot Bronswijk in Wagenborgen. Daar boekte hij vooruitgang. Om een betere toekomst te kunnen opbouwen, stuurde de psychiater van de instelling Onno naar Beileroord voor gezinsverpleging.

Onno bleef deze tijd wel onder toezicht staan, maar de plaatsingen waren niet onder de verantwoordelijkheid van de kinderrechter gedaan. De opnames van Onno betekenden voor de kinderrechter dat zij er rekening

mee moest houden dat Onno zich in een aangrenzend hulpverleningscircuit bevond. Dat blijkt uit de brief die een psychiater van de inrichting waar Onno verbleef, aan de kinderrechter schreef. "Mej. W. Swaan, kinderrechter te Groningen vroeg om een ontslagbrief, het is niet onze gewoonte dat wij aan justitie kopieën van ontslagbrieven sturen en daarom wil ik u vragen of u haar van de verblijfplaats van Onno op de hoogte wil stellen."

Onno kon niet wennen in Beilen en keerde terug naar zijn oude paviljoen in Wagenborgen. Hij wilde daar echter niet blijven en ook wilde hij niet naar een ander paviljoen binnen Groot Bronswijk, waarna vader hem er weghaalde. De Sociaal Pedagogische Dienst, gericht op verstandelijk gehandicapten (zie 7.1), begeleidde Onno en hij stemde in met werk op de sociale werkplaats. De gezinsvoogd adviseerde opheffing van de ondertoezichtstelling en de kinderrechter ging hiermee akkoord.

Beschouwing over casus 22

Toen het verzoek tot ondertoezichtstelling werd voorgelegd aan de kinderrechter had het adviesbureau, ook een onderdeel van Stichting Jeugd en Gezin, al voor een plaatsing van een van de jongens gezorgd en was van hem een observatierapport beschikbaar. De kinderrechter nam de tijd voor uitleg aan de justitiabelen als zij de ondertoezichtstelling niet begrepen. Vader wilde een gezinsvoogdes en die kwam er. De plaatsing van beide jongens in opvangpleeggezinnen was mogelijk via de Centrale voor Pleeggezinnen Noord-Nederland, een initiatief van de voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen in de noordelijke provincies. Het bood echter geen garantie voor plaatsing. Wachtlijsten bemoeilijkten de voornemens voor hulpverlening.

De gezinsvoogd verzorgde de plaatsingen en kreeg de rapportage van de instellingen waar Onno verbleef. Dit was een verandering in het werkproces tussen gezinsvoogd en kinderrechter. Alleen de status van de omstandigheden op een bepaald moment en de plannen voor Onno werden gerapporteerd aan de kinderrechter. Tijdens de ondertoezichtstelling waren er drie opeenvolgende gezinsvoogden en zij waren niet de enige hulpverleners in het gezin; het gezin werd ook ondersteund door het maatschappelijk werk en de Sociaal Pedagogische Dienst. Ieder had schijnbaar aparte taken in het gezin. Hierdoor lijken de gezinsvoogden met een grote mate van zelfstandigheid ten opzichte van de kinderrechter keuzes te hebben gemaakt in de begeleiding en hulpverlening van het gezin. Uit de korte aantekeningen van de zittingen, de hoeveelheid beschikkingen voor elke aanpassing en de rapporten van de gezinsvoogden blijkt de grote

betrokkenheid van de kinderrechter die de voortgang nauwkeurig volgde. De laatste uithuisplaatsingen waren zonder beschikking van de kinderrechter, maar zij hield via de gezinsvoogd wel toezicht op de vorderingen. De kinderbeschermingsmaatregel verloor zijn meerwaarde toen Onno het thuis leek te redden met behulp van de Sociaal Pedagogische Dienst; om die reden kon de kinderrechter het dossier sluiten.

Casus 23. Djumari en Lonny (1972-1974)⁶²

De Raad voor de Kinderbescherming verzocht in januari 1972 voor Djumari van 16 en Lonny van 17 jaar een ondertoezichtstelling vanwege herhaaldelijk gepleegde delicten en de gedragsmoeilijkheden waarmee hun ouders kampten. Het was een groot gezin; de jongens waren in 1962 met hun ouders naar Nederland gekomen.

In 1968 waren er contacten geweest tussen het gezin en de Raad voor de Kinderbescherming vanwege moeilijkheden met Djumari en een oudere broer. "De Raad was toen van mening, dat de verhouding tussen ouders en kinderen niet goed was. De ouders zouden erg slecht geïntegreerd zijn en hun kinderen slecht begrijpen," aldus het verzoek van de Raad. De oudere broer werd doorverwezen naar de Jeugd Psychiatrische Dienst (ook wel Jeugd Psychohygiënische Dienst genoemd) en er werd een proces-verbaal tegen hem opgemaakt. Daarnaast hadden het algemeen maatschappelijk werk en de reclassering contacten met het gezin.

Het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming uit 1971 en twee verslagen uit 1972 werden niet aangetroffen in het dossier van de kinderrechter. In het verzoek werden de problemen kort vermeld: een reeks van overtredingen, spijbelen van school en zwerven van de jongens. Ook werd genoemd dat vader sterk agressief was, hoge eisen stelde aan zijn kinderen en hen regelmatig afranselde. In 1972 wees de kinderrechter voor beide jongens een voorlopige ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing ter observatie toe. Een dag later gaf de kinderrechter naar aanleiding van het financieel rapport van de Raad een beschikking tot een kleine ouderbijdrage voor de uithuisplaatsingen.

Djumari werd door de kinderplicht naar het tehuis in Groningen gebracht; Lonny was onvindbaar. Een maand later nam Djumari na een verlof zijn broer mee naar het tehuis. Zo kon ook zijn observatie beginnen. Op de hoorzitting voor de evaluatie van de voorlopige

ondertoezichtstelling vertelde de gezinsvoogdes aan de kinderrechter dat zij nog geen contact met moeder had gelegd; moeder sprak geen Nederlands. Een vertegenwoordigster van de reclassering en een vertegenwoordiger van het algemeen maatschappelijk werk gaven achtergrondinformatie over vader en moeder. De kinderrechter beschikte tot ondertoezichtstelling en maakte de beschikkingen voor de uithuisplaatsingen op.

In mei bracht het Groningse tehuis een observatierapport uit over Djumari. Hij werd pienter, prettig en open genoemd en sprak goed Nederlands. Vanwege de moeilijkheden in de gezinssituatie werd het advies gegeven hem te plaatsen in een tehuis voor werkende en studerende jongens. In juli bracht het Groningse tehuis een rapport uit over Lonny. Lonny was moeilijk te benaderen en kon zich agressief uiten. Ook voor hem luidde het advies een vervolgplaatsing. De kinderrechter verlengde de uithuisplaatsing in het tehuis in Groningen, want er moest eerst plaats worden gevonden. In juli ging Djumari naar een tehuis in Drachten, maar hij liep op de dag van de overplaatsing al weg. Lonny werd een maand later in hetzelfde tehuis geplaatst.

In september was Lonny herhaaldelijk weggelopen en bleef hij uiteindelijk thuis. De kinderrechter beëindigde voor Lonny de uithuisplaatsing. Djumari was inmiddels opgepakt vanwege het plegen van strafbare feiten en zat in het huis van bewaring. Voor Lonny werd een ander tehuis gezocht. Een tehuis in Wapenveld wilde het wel proberen, maar waarschuwde vooraf dat het moeilijk zou zijn voor een jongen tussen twee culturen. De kinderrechter maakte opnieuw een beschikking voor uithuisplaatsing voor Lonny.

De gezinsvoogdes had in juli voor de kinderrechter een milieुरapport opgesteld, waarin een beeld werd gegeven van de ouders, de woonomstandigheden en de opvoeding. Naast de kinderrechter vroeg ook de Raad voor de Kinderbescherming om inlichtingen van de gezinsvoogdes. In november vroeg de Raad voor de Kinderbescherming aan de gezinsvoogdijinstelling een advies over de straf van Djumari. Voor de strafbare feiten in september had hij enkele weken hechtenis gekregen. Een nieuw strafbaar feit was in diezelfde tijd gepleegd, dus gaf de gezinsvoogdes het advies aan de directeur van de gezinsvoogdijinstelling om de zaak te seponeren.

Ondanks de plaatsing in Wapenveld raakte Lonny al gauw weer in problemen. Hij liep regelmatig weg en kwam eenmaal terug met verdachte etenswaar. De kinderpolitie in Groningen wilde hem horen wegens een ernstig strafbaar feit, maar het tehuis wilde geen politie over de vloer en meldde dit aan de kinderrechter. De kinderrechter had telefonisch contact met de kinderpolitie in Groningen. Het huis van bewaring wilde hem niet opnemen, maar er werd toch een oplossing gevonden. Lonny zou naar een politiebureau in de buurt van Wapenveld worden gebracht om daar verhoord te worden door de Groningse politie. In december kwam Lonny in het huis van bewaring en de kinderrechter beëindigde zijn uithuisplaatsing in Wapenveld. De gezinsvoogdes voldeed opnieuw aan het verzoek om haar mening te geven over de straf voor Lonny. Zij meende dat de uithuisplaatsingen geen voortgang brachten en adviseerde daarom tuchtschoolstraf. De kinderrechter vonnist conform het advies en Lonny ging naar een rijksinrichting in Amsterdam.

Djumari wilde na het uitzitten van zijn straf niet meer naar het tehuis in Drachten. Eigenlijk wilde hij niets en zijn moeder en zijn gezinsvoogdes konden niets met hem beginnen. Eind december pleegde hij een serie strafbare feiten. De gezinsvoogdes adviseerde de directeur van de gezinsvoogdijinstelling ook voor Djumari een tuchtschoolstraf. En zo ging ook Djumari naar de rijksinrichting in Amsterdam.

De broers verbleven langere tijd in de rijksinrichting het Lloyd Hotel in Amsterdam, waar zij hun vonnis moesten uitzitten. Het vonnis werd niet vermeld in het dossier van de ondertoezichtstelling. Voor dit verblijf had de kinderrechter geen beschikkingen gemaakt, omdat het een strafmaatregel betrof en geen uithuisplaatsing.

In de rapporten van de rijksinrichting beschreef men van alle cliënten hun opname en de aanpassing in de groep, hun gedrag, hun gevoelens over de vorige tehuizen en over hun ouders, hun verzorging, werk en vrijetijdsbesteding. Dezelfde indeling werd ook gebruikt in de rapporten over de broers in het dossier van de kinderrechter.

De ouders bezochten hun zoons niet. De gezinsvoogdes bezocht de jongens eenmalig. De jongens schreven wel enkele brieven naar huis en naar vrienden. Ook schreven ze allebei naar de kinderrechter met goede voornemens voor de toekomst. De jongens kregen daarvoor een kans,

maar terug in Groningen kwamen zij niet alle gemaakte afspraken na, aldus de gezinsvoogdes.

De gezinsvoogdes wist niet zeker wat ze moest adviseren bij de jaarlijkse evaluatie van de ondertoezichtstelling in 1974. Zij vond de situatie thuis beter nu de oudere broers en de jongens zich beter aanpasten. De jongens hadden tijdelijk werk en waren op de mavo verdergegaan met redelijke schoolprestaties. Met Lonny was geen contact te maken, maar Djumari was gemotiveerd voor vrijwillige begeleiding. De jongens waren toen inmiddels 18 en 19 jaar oud en er leek geen aanleiding om hen nog gedwongen hulpverlening op te leggen. De kinderrechter besloot de ondertoezichtstelling niet te verlengen.

Beschouwing over casus 23

De voorlopige ondertoezichtstelling zorgde voor onmiddellijke observatieplaatsing van de twee broers. De hulpverlening tijdens de vervolgplaatsingen werd gefrustreerd door het weglopen en de strafbare feiten die de jongens bleven plegen. De kinderrechter en de gezinsvoogdes vonden uiteindelijk een pedagogische oplossing in het strafrecht. In plaats van een uithuisplaatsing om pedagogische redenen kregen beide jongens een langere vrijheidsstraf om strafrechtelijke redenen. De ondertoezichtstelling had om pedagogische redenen profijt van deze plaatsing, omdat weglopen uit dit tehuis veel moeilijker was. Het weglopen was het enige verzet dat jongeren tegen een uithuisplaatsing konden plegen. Met dit beleid probeerde de kinderrechter de cyclus van weglopen en wetsovertredingen te doorbreken. Het vonnis was echter geen uithuisplaatsing; hij had geen invloed op de uitvoering ervan.

De inbreng van de minderjarigen bestond, buiten de zittingen, uit brieven aan de kinderrechter over hun situatie en hun wensen voor de toekomst. De brieven waren echter eenmalig en door beiden op dezelfde dag geschreven. Dit doet vermoeden dat het werd aangemoedigd door anderen.

De gezinsvoogdes was een jeugdmaatschappelijk werkster bij Pro Juventute, die het gezin vanaf de voorlopige ondertoezichtstelling tot het einde van de ondertoezichtstelling had begeleid. Naast het rapporteren en adviseren aan de kinderrechter werd zij indirect betrokken bij de strafzaken, waarover zij haar mening mocht geven. Haar advies kwam zo bij dezelfde kinderrechter terecht. Later zou deze gang van zaken worden vastgelegd in landelijke wetgeving, namelijk het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen: "De instelling zal voldoen aan verzoeken van autoriteiten en

instellingen om advies en inlichtingen omtrent een jeugdige die wordt verdacht van een strafbaar feit of op grond daarvan is veroordeeld.”⁶³

Casus 24. Derk (1973-1977)⁶⁴

De aanleiding voor de strafrechtelijke ondertoezichtstelling van de 14-jarige Derk was een vervolging wegens diefstal en vernielingen die hij samen met zijn broers had gepleegd. Hij was het zesde kind uit een gezin met acht kinderen, vier jongens en vier meisjes. Het gezin had al eerder vrijwillige hulpverlening ontvangen; van de organisatie Odd fellows,⁶⁵ van de Sociaal Pedagogische Dienst (SPD)⁶⁶ en van een medewerker van Humanitas maatschappelijk werk. Deze maatschappelijk werkster had onder meer plaatsingen in een Bijzonder Jeugdwerk-internaat (BJ)⁶⁷ verzorgd. Het verzoek daartoe was destijds gedaan door de Sociaal Pedagogische Dienst. De Raad voor de Kinderbescherming vroeg ook aan deze maatschappelijk werkster hoe het in het gezin ging. De toename van problemen vanwege de wetsovertredingen van verschillende zoons deed de Raad voor de Kinderbescherming besluiten om onder meer een strafrechtelijke ondertoezichtstelling te verzoeken.

Derk had samen met twee van zijn broers diverse diefstallen en vernielingen gepleegd. De twee broers van Derk werden vastgezet en later in een observatiehuis geplaatst. De broers bleken een sterke binding met thuis te hebben en ervoeren de plaatsing als een straf. Vader stond waarschijnlijk daarom zeer negatief tegenover een mogelijke plaatsing van Derk in een tehuis. De rapporteur van de Raad voor de Kinderbescherming vermeldde dat om deze redenen hiervan was afgezien. Later pleegde Derk opnieuw strafbare feiten en zou hij hiervoor worden vervolgd.

In het raadsrapport, opgemaakt naar aanleiding van de overtreding van de drie broers, werd in augustus aanvankelijk voor alle drie een strafrechtelijke ondertoezichtstelling geadviseerd. Derk kreeg echter een voorwaardelijke straf. Nog voor de strafzitting eind oktober voor de volgende strafbare feiten had een maatschappelijk werker van (de dan gefuseerde voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen) Jeugd en Gezin contact met het gezin en adviseerde deze aan de Raad om alleen Derk onder toezicht te stellen. Daarom beperkte het dossier van de kinderrechter zich tot de strafrechtelijke ondertoezichtstelling van Derk.⁶⁸

Het vonnis was conform het advies. Een strafrechtelijke ondertoezichtstelling kon echter niet direct ingaan, want de justitiabelen mochten nog in hoger beroep gaan. Was die termijn verstreken, dan herinnerde de officier van justitie de kinderrechter hieraan met een schriftelijk bericht. De maatschappelijk werker van Jeugd en Gezin werd door de kinderrechter benoemd. De hulp die deze gezinsvoogd verleende, was niet meer vrijblijvend. Derk ging niet naar school en gaf thuis veel moeilijkheden. Tussen vader en moeder waren al langer ernstige relatieproblemen. Vader dronk regelmatig en kon dan agressief zijn. Hij sloeg zijn kinderen regelmatig. Moeder was ambivalent in haar behoefte aan hulp en of ze bij haar man wilde blijven. Ze had moeite met het drukke gezin. Uiteindelijk verliet vader het gezin en werd Derk uit huis geplaatst.

Begin januari 1974 ging Derk naar het Observatiehuis voor jongens in Groningen. In april bracht de directie van het tehuis een rapport uit aan de kinderrechter, die de uithuisplaatsing inmiddels met twee maanden had verlengd en een beschikking tot een ouderbijdrage had gegeven. Het lijvige rapport bevatte een beschrijving van de achtergrond van vader en moeder, de huidige situatie van alle gezinsleden, alle delicten waarbij Derk betrokken was geweest, zijn gedrag na aankomst en de ontwikkeling van zijn gedrag in de loop van zijn verblijf, zijn activiteiten, verzorging, eetgewoonten, contacten met thuis, gedrag en prestaties op school. Het bevatte tevens de uitkomsten van een psychologisch, een psychiatrisch en een neurologisch onderzoek en het sloot af met een samenvatting en adviezen. In het rapport werd onder andere beschreven dat Derk in eerste instantie een introverte, vriendelijke indruk maakte. Hij uitte zich niet en bleef op afstand. Na een wegloopactie van Derk werd zijn gedrag negatiever. Hij zette zwakkere jongens onder druk en lokte conflicten uit. Hij kwam nergens voor uit en sloot zich af voor gesprekken met volwassenen. Er bestond agressie naar zijn moeder, maar hij was ook bang haar te verliezen. Zijn vader wees hij af, maar tegelijkertijd identificeerde hij zich met hem. Een vervolgplaatsing wilde hij niet.

In overeenstemming met het advies ging Derk half juli 1974 naar een Bijzonder Jeugdwerk-internaat in Dordrecht, waar men probleemjongeren een vakopleiding bood, maar ook orde, regelmaat en

verantwoordelijkheid. Derk volgde hier een opleiding tot varensgezel.⁶⁹ De plaatsing op het internaat was vrijwillig: de ouders plaatsten hun zoon – vader wilde nu wel – en de gezinsvoogdijinstelling gaf hiervoor toestemming. Aangezien de ouders de jongen in het internaat plaatsten, waren alle kosten voor hen. (De kinderrechter gaf geen beschikking en kreeg geen rapport van het internaat.) De gezinsvoogd regelde de plaatsing en had contact met het BJ-internaat, het tehuis waar Derk verbleef. Ondertussen stond de jongen nog steeds onder toezicht en konden andere, meer ingrijpende maatregelen worden genomen als de plaatsing niet het gewenste resultaat zou opleveren.

Tijdens zijn verblijf in het internaat kwam Derk in 1975 weer in aanraking met justitie. De leiding van het tehuis bestrafte hem en sprak hierover met hem. In mei bracht de gezinsvoogd een verslag uit over Derk, waarin hij schreef dat de groepsleiding, afgezien van de overtreding, tevreden was over hem. Hij was minder wispelturig en beter aanspreekbaar. De gezinsvoogd vroeg om de zaak te seponeren. In het driehoeksoverleg (tussen de kinderrechter, de officier van justitie en de Raad voor de Kinderbescherming) besloten de partijen aan het verzoek van de gezinsvoogd te voldoen.

De opleiding tot varensgezel hield Derk bijna een jaar vol. Enkele maanden nadat hij had aangegeven zeker te weten dat hij op het internaat wilde blijven, gaf hij er echter de brui aan en ging hij na een weekendverlof niet meer terug. Het lukte niet om Derk te motiveren om terug te gaan. De gezinsvoogd stelde de eis dat hij zo snel mogelijk werk zou vinden. Derk bleef thuis bij moeder. In zijn jaarlijkse rapport adviseerde de gezinsvoogd om de ondertoezichtstelling te verlengen.

Moeder had er weinig vertrouwen in dat het thuis goed zou blijven gaan met Derk en dat zij hem genoeg leiding kon geven. Daarom stuurde zij hem in 1976 naar zijn zus en zwager. Dat ging enkele weken goed, totdat er ruzie was en Derk weer op straat stond. Ook een poging tot pleeggezinplaatsing, op verzoek van Derk, mislukte. Er was maar één gezin beschikbaar en daar klikte het niet. Derk kreeg tijdelijk onderdak bij familie van zijn vriend. Inmiddels had Derk een fiets weggenomen. De gezinsvoogd meende, zo schreef hij in zijn rapport van maart, dat het verband had met de moeilijkheden waarin Derk zat. Hij vroeg seponering aan, waarover in het driehoeksoverleg positief werd besloten.

In zijn jaarlijkse verslag meldde de gezinsvoogd dat het vinden van vast werk nog steeds niet lukte. De verwachting was dat Derk nog wel een keer zou vastlopen en hij vroeg verlenging van de maatregel. Moeder en Derk waren hiervan op de hoogte en waren het ermee eens.

Derk kwam inderdaad weer in moeilijkheden. In oktober bespraken de kinderrechter, de officier van justitie en de Raad voor de Kinderbescherming opnieuw een proces-verbaal van Derk wegens diefstal. Ditmaal besloot men tot vervolging. Derk deed een gratieverzoek en de gezinsvoogd schreef hiervoor een rapport voor de kinderrechter. Hij bracht naar voren dat Derk in een moeilijke situatie verkeerde vanwege huisvestingsproblemen en werkloosheid. Juist nu het beter ging en hij een baan had, zou hij de tuchtschoolstraf moeten ondergaan. Liever zou Derk een geldboete willen voldoen, zodat hij minder moeilijkheden zou hebben om zijn baan te behouden. Uiteindelijk veroordeelde de kinderrechter hem tot een voorwaardelijke straf.

De gezinsvoogd signaleerde in zijn jaarlijkse rapport aan de kinderrechter in 1977 dat de strafzitting "geen schrik had gegeven aan Derk". In het afgelopen jaar waren er weinig contacten geweest met Derk. Hij kwam als er moeilijkheden waren met huisvesting of de politie. De gezinsvoogd adviseerde de kinderrechter om de ondertoezichtstelling van de 18-jarige Derk in oktober 1977 niet te verlengen, omdat de maatregel volgens hem geen zin meer had.

Beschouwing over casus 24

Het gezin had voorafgaande aan de kinderbeschermingsmaatregel vrijwillige hulp ontvangen van Odd Fellows, de Sociaal Pedagogische Dienst en van maatschappelijk werk. Voorafgaande vrijwillige hulpverlening werd steeds meer gezien als een voorwaarde alvorens de kinderrechter een ondertoezichtstelling zou opleggen.

Het aantal adviezen dat de Raad voor de Kinderbescherming in strafzaken moest geven, nam steeds meer toe en in veel arrondissementen werd een enquêtesysteem, in de vorm van een vragenlijst, gebruikt om snel een beeld te krijgen. In deze zaak had de Raad diverse informanten die contact hadden met het gezin en de kinderrechter kreeg een rapport van ruim dertig pagina's. Een maatschappelijk werkster, die al hulp verleende aan het gezin vanwege de moeilijkheden die er waren, rapporteerde aan de Raad voor de Kinderbescherming over Derk en zijn broers. De kinderrechter benoemde een gezinsvoogd bij de ondertoezichtstelling van Derk en deze hulpverlening was niet meer vrijblijvend. De

gezinsvoogd onderhield contacten met Derk, de tehuizen en het gezin. Hij rapporteerde en adviseerde de kinderrechter, zowel schriftelijk als telefonisch, inzake de koers van de hulpverlening en inzake de afhandelingen van de processen-verbaal. De kinderrechter verzamelde al deze informatie in het dossier over Derk. Zaken met zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke elementen genereerden een grote hoeveelheid aan informatie.

Na de eerste uithuisplaatsing van Derk, met een beschikking voor de uithuisplaatsing en een beschikking voor een ouderbijdrage, volgde een tweede uithuisplaatsing zonder beschikking. Dit was een vrijwillige plaatsing door de ouders, waarvoor de gezinsvoogddijinstelling toestemming moest verlenen. Een dergelijke vrijwillige plaatsing kwam niet vaak voor, maar de kinderrechter gaf daar ruimte voor als dit passend was bij de hulpverlening.⁷⁰ Het driehoeksoverleg speelde een belangrijke pedagogische rol in deze zaak. In deze tijd kwam er kritiek op dit overleg. Vanuit een rechtsprincipiële visie werd dit beschouwd als een ongewenste situatie, waarop vooral de kinderrechter werd aangekeken. Hij was dan niet meer onpartijdig. Hoewel samenwerking tussen de kinderrechter en externe partijen onmisbaar was, werd dit niet meer geaccepteerd, omdat de betrokken justitiabelen zich er niet tegen konden verweren. Toen Derk geen vooruitgang meer boekte, werd de maatregel door de kinderrechter beëindigd.

7.6 Conclusie

Van de aanvang af was de uitvoerende taak van de kinderrechter onderwerp van discussie geweest. Tot nu toe had de noodzaak van de begeleiding van de hulpverlening door de pedagogisch gespecialiseerde rechter zwaar gewogen. Dat veranderde met de groei van de gezinsvoogddijinstellingen en de roep om versterking van de rechten van justitiabelen. De opvatting van de commissie Wiarda over het afstoten van de uitvoerende taak van de kinderrechter werd ditmaal niet in de la gelegd.

De aanhoudende kritiek op de kinderbescherming en de veranderde opvatting over de positie van de kinderrechter hadden hun weerslag op de toepassing van de ondertoezichtstelling. Na een aanvankelijke terugval in het aantal ondertoezichtstellingen nam het aantal echter toch weer toe. Halverwege de jaren zeventig nam in Groningen het aantal voorlopige ondertoezichtstellingen zelfs fors toe en werd ruim de helft van de ondertoezichtgestelden uit huis geplaatst. Het leek een *modus operandi* om de aanwas van zaken in het dan functionerende kinderbeschermingssysteem te kunnen verwerken. De organisaties en werkprocessen van de externe partners van de kinderrechter werden steeds complexer. Hierdoor kreeg het maken van werkafspraken een steeds belangrijkere rol en was ook landelijke afstemming wenselijk.

In dit decennium was in het handelen van de kinderrechter de invloed van internationale verdragen duidelijk zichtbaar. Met verwijzing naar het internationaal recht verdedigde de kinderrechter in de casus van Tidde (casus 21) het recht van moeder en kind op omgang met elkaar tegenover anderen die dit recht wilden verzaken.

Voorheen was het de taak van de kinderrechter en de gezinsvoogd om bij uithuisplaatsing een geschikte plaats te vinden. De plaatsing was dan afhankelijk van hun kennis over plaatsingsmogelijkheden. Kwam de plaatsing niet tot stand, dan vroeg de kinderrechter aan de adviserende instantie andere suggesties. In dit tijdvak werden de processen van residentiële plaatsingen en pleeggezinplaatsingen regionaal georganiseerd, waardoor de kinderrechter hieraan geen tijd hoefde te besteden. De kinderrechter en de gezinsvoogd liepen bij een verstandelijk gehandicapte jongen (casus 22) toch tegen een grens van de ondertoezichtstelling aan. Vanwege zijn psychische problemen werden zijn vervolGPLaatsingen niet door de kinderrechter gedaan, maar door de psychiater. Deze hulpverlening op een aangrenzend veld, de geestelijke gezondheidszorg, hield rechterlijke samenwerking op een afstand.

In zaken waarin zowel civiel recht als strafrecht een rol speelden, kon de kinderrechter deze op elkaar afstemmen. De kinderrechter baseerde zijn besluit op de omstandigheden van de casus. Voor Djumari en Lonny (casus 23) gaf het strengere pedagogische regime van de strafrechtelijke plaatsing een duwtje in de goede richting. In het geval van Derk waren de seponeringen en de voorwaardelijke straf, bepleit door de gezinsvoogd, voldoende om hem tot enige zelfstandigheid te brengen.

De uitwisseling tussen de gezinsvoogd en de kinderrechter was veranderd. De gezinsvoogden waren nu professionals die werden ondersteund door een professionele organisatie. De gezinsvoogd had een grotere rol in het hulpverleningsproces. Waar in de vorige decennia de kinderrechter nog actief contacten onderhield, gerelateerd aan specifieke zaken, liepen die contacten nu vooral via de gezinsvoogd. Terwijl de rechtspositie van de kinderrechter bekritiseerd werd, was het dezelfde kinderrechter die oog had voor de rechten van het kind.

Eindnoten

- 1 De Ruiter & Schouten (1972) 77.
- 2 Dekker et al. (2012a) 280, 283; Simonse (1981); Kagié & Simonse (1982) 308-335.
- 3 Bakker, Noordam & Rietveld-van Wingerden (2010) 488.
- 4 Bartels et al. (1980) 5.
- 5 Oude Breuil (2005) 79; Bartels (1995) 9-10.
- 6 Wielinga (2010) 272.
- 7 Wielinga (2010) 283.
- 8 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 487; Van der Linde (2013) 228-230.
- 9 Faas (2005); Dekker (2016) 106-121.
- 10 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 486-487.
- 11 Broek & Heydanus (1990) 134.
- 12 Voorbeelden hiervan zijn Van der Ploeg (2006), Faas (2005) 40-51 en Kok (1984) 134.
- 13 Dimmendaal & Histodata (1990) 124.
- 14 Ibid., 142.
- 15 *Nieuwsblad van het Noorden*, 11-8-1971 en 18-12-1979.
- 16 Groninger Archieven, toegangsnummer 702, Groninger Stichting voor Geestelijke Gezondheidszorg 1940-1986, Inleiding: Geschiedenis van de instelling. De vijfde dienst was de Sociaal Geriatri-sche Dienst.
- 17 Dekker et al. (2012a) 268.
- 18 Dimmendaal & Histodata (1990), 125.
- 19 Ibid., 136.a
- 20 Doek (1972) 213. Doek noemde als voorbeeld de werkafspraken tussen kinderrechtshouders en gezinsvoogdijinstellingen in 1971.
- 21 De Langen (1973).
- 22 Rood-de Boer (1962).
- 23 Doek & Slagter (1974).
- 24 Rutten-Roos (1975).
- 25 Bruning (2001) 137; Van der Linden, Ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra (2009) 302. Hoewel het verdrag uit 1954 stamt, kreeg het eind jaren zeventig steeds meer betekenis voor het familie- en jeugdrecht. Het verdrag werd regelmatig uitgebreid met protocollen.
- 26 Van der Linden, Ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra (2009) 303.
- 27 Tweede Kamer 1989-1990, Kamerstuk 21327, ondernr. 3,7.
- 28 Wiarda (1971).
- 29 Brands-Bottema (1988) 166-167; Hennekam & Sigler (1989) 80, 81.
- 30 Smits (2015) 127.
- 31 Deze aanbevelingen werden opgesteld door vertegenwoordigers van de sectie kinderrechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en van de sectie gezinsvoogdij van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming. Aan het overleg werd ook deelgenomen door leden van de Werkgroep samenwerking kinderrechtshouders gezinsvoogdijinstelling ingesteld door vorengenoemde sectie gezinsvoogdij. Doek (1972) 213; Delfos & Doek (1983) 287 noot 2, 288.
- 32 Bac (1998) 121-122; Van der Linden, Ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra (2009) 326.
- 33 *Staatsblad* 1978, 303.
- 34 Wiarda (1971). De Nederlandse Vereniging voor Pleegouders stelde in 1966 een rapport samen getiteld *Voorstellen tot wijziging in de voogdijvoorziening*. (Zie ook Tweede Kamer, zitting 1974-1975, stuknummer 13548, nrs. 1-3 Wijziging in het Burgerlijk Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van enige bepalingen betreffende de adoptie en tot verbetering van de rechtspositie van pleegouders. Memorie van toelichting.)
- 35 Dekker et al. (2012a) 184 e.v.
- 36 Hoefnagels (1973) 464.
- 37 Mulock Houwer (1971) 44.
- 38 Klomp & Van der Bergh (1999) 254, 255.
- 39 Delfos & Doek (1983) 111, 112.
- 40 Tonkens (2003) 107-109.
- 41 Van Montfoort (1994) 138; Kagié (1979) 166-168. Zie ook Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 485, 486.
- 42 Tabel aantal en duur beëindigde ondertoezichtstellingen in de jaren 1963 tot en met 1976. Jaarverslag van de Directie Kinderbescherming van het Ministerie van Justitie 1975-1976, 91.
- 43 Dekker et al. (2012a) 102-103, figuur 35 en 37.
- 44 Abbenhuis (1974).
- 45 Van der Bij et al. (2006) 127; Bölgger-Schoenmakers (1978) 28-29.
- 46 Meyer (1977).
- 47 Doek (1980) 92.
- 48 Mertens (1993) 57.
- 49 Delfos & Doek (1983) 70.
- 50 Doek (1972) 234.
- 51 Motie van de leden Wessel-Tuinstra en Zeevalking op 17 oktober 1978 voor

- een verlaging van 43 naar 33 pupillen per gezinsvoogd (Kamerstuk Tweede Kamer 1978-1979, Kamerstuk nr. 15300 VI, ondernr. 18); Knottenbelt & Delfos (19156-1983) GI-190 e.v.
- 52 Dimmendaal & Histodata (1990) 122-125; *Nieuwsblad van het Noorden*, 3-1-1978.
- 53 Dekker et al. (2012a) 269.
- 54 *Nieuwsblad van het Noorden*, 10-6-1983.
- 55 *Nieuwsblad van het Noorden*, 10-9-1983.
- 56 *Nieuwsblad van het Noorden*, 10-9-1983.
- 57 *Nieuwsblad van het Noorden*, 10-9-1983.
- 58 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1975, rolnummer 1195.
- 59 Hueting & Neij (1990) 35, 63.
- 60 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1975, rolnummer 1236.
- 61 De prof. dr. Ph. Kohnstammstichting was gehuisvest aan de Burgemeester Reigerstraat 86 te Utrecht (in hetzelfde gebouw als de stichting De Opbouw). De Kohnstammstichting verdeelde het land in rayons en had in die rayons psychologen in dienst die ingehuurd konden worden (Utrechts Archief, beeldarchief, catalogusnummer 69389; *Nieuwsblad van het Noorden*, 29-9-1978, advertentie waarin een psycholoog wordt gevraagd voor een tehuis in Haren met dienstverband bij de stichting).
- 62 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1972, rolnummer 990.
- 63 *Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen*, 18 juni 1990, artikel 15 sub 1.
- 64 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1973, rolnummer 1099.
- 65 Independent Order of Odd Fellows is een organisatie met plaatselijke loges, waarvan de leden zich onder andere bezighouden met hulpverlening. De loge in Groningen werd in 1899 opgericht.
- 66 De Sociaal Pedagogische Diensten begonnen in de jaren twintig als nazorg voor leerlingen van het buitengewoon lager onderwijs. In de jaren vijftig ontwikkelden zij zich tot maatschappelijk werk voor mensen met een verstandelijke handicap (zie ook Van Gemert & Minderaa (1997) 199; Brants (2004)).
- 67 De rijksoverheid richtte in de jaren dertig kampwerk in voor jeugdige werklozen. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich hieruit Bijzonder Jeugdwerk in internaatsverband. Tot 1 januari 1989 was de rijksoverheid hiervoor verantwoordelijk (Hermanns, 2005). In een beleidsnota uit 1971 schreef de BJ-hoofdafdeling dat zij wilde voorkomen dat men kinderen opnam die te gestoord waren en daardoor in een BJ-internaat niet waren te helpen. Ook wilde men voorkomen dat er kinderen in het internaat belandden voor wie uithuisplaatsing onvoldoende geïndiceerd was (De Graaf & Groen, 1982).
- 68 In de dossiers van civielrechtelijke ondertoezichtstellingen kon een dossier meerdere kinderen uit één gezin bevatten. Een strafrechtelijk dossier was altijd individueel.
- 69 De Graaf & Groen (1982) 57; Dekker et al. (2012a) 317.
- 70 Prins, Van de Werk & Zeylstra-van Loghem (1975) 97.

8

Uitdagingen voor de kinderrechter (1981-1990)

De mijlpaal van het 75-jarig bestaan van de kindbescherming in 1980 had eerder het karakter van een herdenking dan van een viering. Er was veel kritiek en deze kwam hard aan.¹ Zowel de overheid, het maatschappelijk middenveld als instellingen voor kindbescherming waren in beroering rond verschillende thema's: rechtsbescherming voor en inbreng van de justitiabelen, de kwaliteit van de hulpverlening, efficiëntere structurering van vrijwillige en justitiële kindbescherming, de verstrengeling van hulp en recht en de onduidelijke positie van de kinderrechter. Boven op deze uitdagingen kwamen de overheidsbezuinigingen en nog meer wet- en regelgeving. Nationale wetgeving betrof bijvoorbeeld de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd en hulpverleningswetgeving voor minderjarigen. Ook internationale wetgeving was van invloed op het handelen van de kinderrechter.

De invloed van het internationaal recht groeide. Allereerst hadden verschillende artikelen van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)² consequenties voor rechters met betrekking tot het hoorrecht en de eerbiediging van het privé- en gezinsleven. Daarnaast werd het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) in 1989 unaniem door de Verenigde Naties aangenomen. Dit trad in werking in 1990 en Nederland ratificeerde het verdrag in 1995. In het verdrag werd onder meer gesteld dat het belang van het kind de eerste overweging moest zijn bij alle maatregelen die kinderen aangaan en dat de mening van het kind moest worden gerespecteerd.³

Daarmee weerspiegelde het verdrag de veranderde visie op jeugdigen, hetgeen van belang was voor de beoordeling van elke ondertoezichtstelling door de kinderrechter. Het begrip mondigheid verschoof van doel in de opvoeding naar kenmerk van de jeugdige, zoals verwoord in de nota van de commissie Anneveldt in 1982. Deze commissie onderzocht een nieuwe koers voor het jeugdstrafrecht. In de nota werd gesproken over een grotere zelfstandigheid van de jeugd en “opklimmende stadia van mondigheid” die de jeugdige zou doorlopen.⁴ De zelfstandigheid van jongeren werd eveneens erkend met een verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar, die inging op 1 januari 1988.⁵ Deze bekrachtiging van de zelfstandigheid en mondigheid had zijn weerslag op de rechtspraktijk.

Daarmee samenhangend had de kinderrechter, evenals voorheen, kennis nodig van opvoedingsdoelen en -problemen. In de jaren tachtig kwam de nadruk te liggen op de ontwikkelingsfasen van het kind en de manier waarop ouders konden bijdragen aan de stimulering daarvan. De invulling van de opvoeding kenmerkte zich in die jaren door affectieve ondersteuning en milde begrenzing.⁶ Echter, opvoedingsnood zoals drugsgebruik, kindermishandeling en ontwikkelingsproblemen van het onder toezicht gestelde kind, leek ver af te staan van deze opvoedingsidealen.⁷ De kinderrechter keek mee over de schouder van de gezinsvoogd, want hij – overigens steeds vaker zij – was nog steeds de eindverantwoordelijke voor de maatregel. En, net als voorheen, waren kinderrechters in dit decennium evenzeer bereid om extra tijd en moeite te investeren.

8.1 Voorzieningen

Het plaatsen van jeugdigen in tehuizen werd lastiger vanwege afnemende capaciteit,⁸ persoonlijke voorkeur van medewerkers van de plaatsende instanties⁹ en een gebrek aan afstemming tussen vraag en aanbod.¹⁰ Een onderzoek van Bastiaansen uit 1975¹¹ en een onderzoek van Bijker et al. uit 1982¹² wezen volgens Junger-Tas¹³ beide op een grote verscheidenheid aan plaatsende instanties¹⁴ en een grote invloed van de betrokken hulpverlener op de keuze omtrent de plaatsing. De betrokken hulpverlener had vaak duidelijke voorkeuren die een beslissende rol speelden bij de plaatsing. In die voorkeuren hadden de problematiek van de jongere en de afstand tot het tehuis niet altijd voorrang. Ook de kinderrechter had te maken met diverse instanties die over plaatsing adviseerden, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, het tehuis en de gezinsvoogdijinstelling. Doorgaans volgde hij deze adviezen op en was de kwaliteit van de plaats afhankelijk van de keuze door een ander.

In antwoord op deze problemen rondom plaatsingen experimenteerde de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen (IWRV) met plaatsingsadviescommissies (pac's). In het eindrapport van 1984 was de naam ervan aangepast naar jeugdhulp-adviesteams (JHAT's), die in de Wet op de jeugdhulpverlening uit 1989 werd opgenomen.¹⁵ De Raad voor de Kinderbescherming, het betreffende tehuis en de gezinsvoogdijinstelling legden hun keuze voor aan het jeugdhulp-adviesteam. Nu was er een extra stap ontstaan tussen de kinderrechter en de te kiezen plaatsing. Daarmee waren echter de plaatsingsproblemen nog niet opgelost. Een van de gevolgen van de afname van het aantal tehuisplaatsen was de groei van wachtlijsten; het plaatsingsteam kon dat niet veranderen.

De aankondiging van meer bezuinigingen, tegelijk met de overheveling van ruim 180 particuliere inrichtingen van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) in 1987, veroorzaakte een storm van protest. Ook de vereniging van kinderrechters protesteerde tegen de inkrimping; de kinderrechters stelden dat zij daardoor hun taak niet meer naar behoren konden uitvoeren.¹⁶ De keuze voor een uithuisplaatsing tijdens een ondertoezichtstelling werd voor de kinderrechter en zijn adviserende instanties steeds moeilijker. Toch nam het aantal uithuisplaatsingen niet af. Hoewel er minder plaatsingen in tehuizen waren, was er een toename van het aantal pleeggezinplaatsingen en plaatsingen elders, zoals bij Bijzonder Jeugdwerk in internaatsverband, op kamers en in gezinshuizen.¹⁷

De verdeling van verantwoordelijkheden over twee ministeries had gevolgen voor het werk van de kinderrechter. Het stelsel van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming werd in 1987 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van WVC en het ministerie van Justitie.¹⁸ Gezamenlijk zetten de beide ministeries in 1988 de onafhankelijke Inspectie Jeugdhulpverlening op. Desondanks bleef de justitiële jeugdbescherming haar status aparte houden. De inrichtingen voor justitiële kinderbescherming, de voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen en de Raden voor de Kinderbescherming vielen nog steeds alleen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.¹⁹ De minister van Justitie had en behield bovendien een speciale verantwoordelijkheid voor jeugdigen die onder toezicht of onder voogdij stonden, evenals voor jeugdigen die waren toevertrouwd aan de Raad voor de Kinderbescherming of die met het jeugdstrafrecht in aanraking waren gekomen. Ook werd een bepaling opgenomen dat justitiepupillen voorrang hadden bij een plaatsing. Stond

een kind onder toezicht, dan had diens plaatsing voorrang op een vrijwillige plaatsing.

Het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur had zijn eigen verantwoordelijkheden. Naast de vrijwillige hulpverlening was dit ministerie ook verantwoordelijk voor de geestelijke gezondheidszorg, die niet in de Wet op de jeugdhulpverlening was opgenomen. De bedoeling van de Wet op de jeugdhulpverlening was om de schotten tussen de justitiële kinderbescherming, het jeugdwelzijnswerk en de jeugd-geestelijke gezondheidszorg te slechten. De kinder- en jeugdpsychiatrie en de kinder- en jeugdafdelingen van de RIAGG's (Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg) bleven echter buiten de WJHV; alleen de medisch kleuterdagverblijven (MKD's) en de medisch kindertehuizen (MKT's) werden erin opgenomen.²⁰ Daarmee bleef het schot tussen de justitiële jeugdhulpverlening en de geestelijke gezondheidszorg voor een groot deel gehandhaafd en had de kinderrechter tijdens de ondertoezichtstelling minder of geen zeggenschap op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg.

In Groningen was de tendens tot overleg en fusie zichtbaar, gedreven door bezuinigingen en wet- en regelgeving. De regionalisering groeide uit tot provincialisering: regionaal overleg ging over in provinciaal overleg. Voorzieningen voor daghulp en residentiële zorg organiseerden zich in het Groningse Overleg Cluster 2-voorzieningen (GOC) en de ambulante voorzieningen in het Ambulante Jeugdhulpverleningsoverleg (AJO). Alternatieve voorzieningen (jongerenopvang, nazorg ex-drugsverslaafden, jongerenbegeleiding) volgden in 1984 met een eigen overleg. Hoewel de afstemming tussen vraag en aanbod een van de belangrijkste overlegpunten was, werd eveneens aan de vraag voldaan naar residentiële hulp voor drugsverslaafde minderjarigen. In 1985 kwam voor deze groep een aparte voorziening, Het Bauhuus, waarvoor andere instellingen 'bedden inleverden'.²¹

De overlegstructuren bleken profijtelijk toen de overheid wilde bezuinigen op het aantal 'bedden' en de bijbehorende formatie. De Aaborg, observatiehuis voor jongens, was al in gesprek met de Stichting Noordelijke Orthopedagogische Voorzieningen (SNOV),²² een gefuseerde organisatie van voorzieningen, toen in 1984 de rapporten van de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen (IWRV) en van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve

Voorzieningen (IWAPV) werden besproken. In lijn met de aanbevelingen uit deze rapporten kon een gefuseerde instelling een breed hulpverleningspakket in de residentiële sector bieden. Nadat Zonnegloren, een kindertehuis in Winschoten, in 1982 een nieuwe behuizing betrok, ging dit tehuis verder als orthopedagogisch behandelcentrum Driever's Dale. De bezuinigingen noodzaakten het tehuis om samenwerking te zoeken en men sloot zich in 1983 aan bij de SNOV.²³ In 1979 ging in Groningen het Centraal Meldings Punt van start voor alle plaatsende instanties in de provincie Groningen. Het werd in 1980 door de overheid aangewezen als experimentele plaatsingsadviescommissie.²⁴

Door bovengenoemde ontwikkelingen was de diversiteit aan hulpverleningsvormen in de provincie toegenomen. Er was onder meer gesloten residentiële jeugdhulp, opvang,²⁵ zelfstandigheidstraining, begeleid kamerbewonen, crisisopvang, observatie, begeleiding van zwakbegaafden, psychotherapeutische hulp, pleegzorg met intensieve begeleiding en opvang van jeugdige drugsverslaafden. De kinderrechter en zijn adviserende instanties hadden betere mogelijkheden om hulpverlening te vinden die aansloot bij de hulpvraag.

8.2 De organisatie van de functie kinderrechter

Het leidende principe voor de rol van de kinderrechter verschoof van paternalistische bescherming naar bescherming van de rechtspositie van de minderjarige. Deze verschuiving hing samen met een verandering in de opvatting over de capaciteiten en de rechtspositie van de minderjarige. Was voorheen de beschermingsgedachte het leidende principe, nu werd de juridiseringsgedachte sterker. De beschermingsgedachte ging weliswaar uit van het belang van het kind: zijn behoeften en omstandigheden bepaalden wat nodig was, maar desondanks was hij object van zorg en bescherming en had hij weinig rechten. De aandacht voor de rechten van kinderen begon in de jaren zestig, zette zich voort in de jaren zeventig en leidde tot een andere visie op jongeren. De jeugd was geëmancipeerd, haar autonomie zou gerespecteerd moeten worden en zij verdiende een betere rechtsbescherming. Nu werden de grote discretionaire bevoegdheid van de kinderrechter en het gebrek aan rechtsbescherming voor de jongere een struikelblok.²⁶

Het ongenoegen over de discretionaire ruimte van de kinderrechter en over zijn dubbelrol bij de ondertoezichtstelling was onderwerp van diverse rapporten. De commissie Wiarda had al in 1971 het voorstel gedaan om de

uitvoering van de ondertoezichtstelling weg te halen bij de kinderrechter.²⁷ Twee rapporten, beide verschenen in 1990, brachten opnieuw de rol van de kinderrechter ter sprake: het rapport *Taak en functie van de Raden voor de Kinderbescherming* van de commissie A.J. Gijsbers en het rapport *Rechtzetten* van de commissie A.M. Vliegenthart.

Aanleiding voor beide onderzoeken waren klachten over de justitiële jeugdbescherming die bij de Tweede Kamer waren gemeld. De commissie Gijsbers kreeg de opdracht om de taken en functies van de Raden voor de Kinderbescherming zowel in de wetgeving als in de praktijk te onderzoeken. Uit de klachten over de Raad voor de Kinderbescherming bleek dat de rol van de kinderrechter voor cliënten “ondoorzichtig” was en dat zijn uitvoerende rol onverenigbaar was met zijn rechtsprekende rol. “De mogelijkheid dient te worden onderzocht om de zuiverheid van de rechtsprekende functie te herstellen,” zo stelde de commissie.²⁸ Maar ook binnen die rechtsprekende functie was discretionaire ruimte. De kinderrechter had ambtshalve bevoegdheden zoals het vervangen van de gezinsvoogd, het opleggen van een voorlopige ondertoezichtstelling, het verlengen van de jaarlijkse termijn van de ondertoezichtstelling en de mogelijkheid om te allen tijde de ondertoezichtstelling op te heffen.²⁹

De subcommissie Kinderbescherming, genoemd naar de voorzitter, mevrouw A.M. Vliegenthart, kreeg de opdracht de klachten te analyseren die bij de Tweede Kamer over de kindbescherming waren binnengekomen. Zo was er kritiek op de ongelijke rechtspositie van diegenen die tegenspraak wilden voeren in een procedure. Er kon namelijk geen contraonderzoek tegen het rapport van de Raad worden gedaan. Verder waren er klachten over de vaagheid van de wettelijke criteria, termijnen die werden overschreden, de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en onzorgvuldigheden in de juridische procedure. Met verwijzing naar artikel 6 van het EVRM³⁰ (over het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter) wilde de commissie in het rapport aantonen dat de dubbelrol van de kinderrechter in strijd was met dit verdrag. De positie van de kinderrechter in relatie tot de gezinsvoogdijinstelling en de gezinsvoogd was voor de justitiabelen niet duidelijk.³¹

In antwoord op alle kritiek en vanwege zorgen omtrent de functie in de toekomst belegden kinderrechters in oktober 1988 een studieweekend. Daar stelden zij enkele uitgangspunten vast: er kwamen onderlinge werkafspraken om rechtsongelijkheid te bestrijden, evenals een introductiecursus voor nieuwe kinderrechters over de

inhoud van het specialisme en kinderrechtshouders zouden voortaan het ambt ten minste gedurende zes jaar uitoefenen. Verder wilden zij dat “kinderbeschermingsbelangen en pedagogische aspecten” zouden prevaleren. De minister van Justitie, F. Korthals Altes, meende dat de kinderrechtshouder niet meer werd gezien als een goedwillende magistraat, maar als een overheidsfunctionaris die bevoegdheden had die in strijd konden zijn met de belangen van het kind.³² De minister vond dat de juridische positie moest kloppen en dat daarna pas de pedagogische invulling aan bod kon komen. De laatste opmaat naar de verandering van de rol van de kinderrechtshouder was gegeven.

De eerste stappen naar een verbetering van de rechtspositie van jongeren en ouders waren al eerder gezet. Het hoorrecht was in 1982 ingevoerd en was een procedure die gevolgd diende te worden bij alle maatregelen die de minderjarige en het over hem uitgeoefende gezag betroffen. De ondertoezichtstelling was zo’n maatregel en daarmee werd het horen van minderjarigen van 12 jaar en ouder een extra taak voor de kinderrechtshouder. Ten aanzien van de maatregel voorlopige ondertoezichtstelling was de rechtshouder niet verplicht, maar wel bevoegd om de minderjarige te horen. Dit vanwege het spoedeisende karakter van de maatregel.³³

Wel, geen of beperkte inzage was van belang voor de rapportage aan de kinderrechtshouder. Als de cliënt recht op informatie had, dan moest deze inzage en inspraak hebben met betrekking tot de rapportage aan de kinderrechtshouder. Door het Adviesburo Kinderbeschermings Konflikten (AKK) en het Kinderbeschermingsoverleg van het Jongeren Advies Centrum (JAC) werd in 1983 in een zwartboek aandacht gevraagd voor klachten over rapportage en dossiervorming.³⁴ De regelgeving hierover bleek ambigu en mede hierdoor nam het aantal beroepen tegen weigering tot inzage of afgifte toe. De minister stond op het standpunt dat er geen afschriften verstrekt mochten worden aan directbetrokkenen. De afdeling Rechtspraak van de Raad van State wees er echter op dat de betrokkenen zowel recht hadden op inzage als op een afschrift van verzoekschriften en op de zaak betrekking hebbende bescheiden.³⁵ Daarop gaf de minister een richtlijn die ouders en jongeren het recht verleende op inzage en op het toevoegen van eigen opmerkingen aan het dossier. Inzage mocht echter nog steeds worden geweigerd.³⁶ Uiteindelijk besloten de initiatiefnemers van de Wet op de jeugdhulpverlening toch een regeling voor inzagerecht in de wet op te nemen, ook al zou deze tijdelijk zijn.³⁷ De Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 regelde wel inzage en afschrift, maar geen correctie of aanvulling.

Hierdoor bleef het omgaan met inzage, afschrift, correctie en aanvulling in de praktijk zeer gevarieerd en dit zal invloed hebben gehad op de wijze van rapporteren en de omgang met het rapport.³⁸

8.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

Het was voorheen gebruikelijk om de ondertoezichtstelling te beëindigen als het gezag veranderde of wegviel. De reden hiervoor was dat de ondertoezichtstelling gekoppeld was aan het ouderlijk gezag. Kwam de gezagsrelatie te vervallen (door overlijden van de ouder, gezagstoewijzing na echtscheiding of voogdijwijziging) en was de ondertoezichtstelling nog steeds noodzakelijk, dan werd de maatregel opnieuw uitgesproken. In toenemende mate werd bij een verandering in gezag de maatregel meer gekoppeld aan de minderjarige en minder aan de opvoeder. Als bijvoorbeeld de andere ouder het gezag kreeg, bleef de ondertoezichtstelling gelden. De gezinsvoogdijinstelling mocht hierop een uitzondering maken en besluiten de ondertoezichtstelling toch te laten beëindigen. Ook als de gezagsdragende ouder kwam te overlijden, bleef de ondertoezichtstelling van kracht.³⁹

Waar voorheen een uitspraak tot terbeschikkingstelling leidde tot beëindiging van de ondertoezichtstelling, was er nu een mogelijkheid om de maatregel ondertoezichtstelling te behouden en te blijven werken met ouders en kind. Het strakke regime van de terbeschikkingstelling kon dienen als pedagogisch middel om de ontspoorde minderjarige terug op de rit te krijgen. Zo versterkten strafmaatregel en civiele maatregel elkaar. Het was een relatief nieuwe praktische uitwerking van wettelijke mogelijkheden. In hun toelichting op de maatregel terbeschikkingstelling in 1977 stelden Delfos en Doek dat tot dan toe nog nooit gebruik was gemaakt van die wettelijke mogelijkheid.⁴⁰ In tegenstelling tot de civiele uithuisplaatsing had de kinderrechter in het geval van de strafrechtelijke maatregel terbeschikkingstelling geen bevoegdheden tot aanpassingen in de tenuitvoerlegging van de maatregel en geen bevoegdheden tot het geven van toestemming voor verloven. Wel had hij de bevoegdheid om bij zijn tweejaarlijkse evaluatie van de maatregel de terbeschikkingstelling te beëindigen.⁴¹

In het vorige decennium kreeg het behandelplan aandacht als onderdeel van het streven naar kwaliteitsverbetering van rapporten, opgesteld door tehuizen en instellingen. Op verzoek van de Adviesburo's Kinderbeschermings Konflikten (AKK)⁴² startte C. van Nijnatten in 1980 het onderzoek *Werkplan in uitvoering*.⁴³ Hoewel in eerste instantie

aangeboden aan instellingen voor gezinsvoogdij, implementeerden later ook de Raden voor de Kinderbescherming en andere instellingen het werkplan. Van Nijnatten concludeerde in 1986 dat de meeste maatschappelijk werkers en kinderrechtshouders die deelnamen aan het onderzoek het werkplan beschouwden als een goed instrument om de hulpverlening op in te richten.⁴⁴ “Ook de kinderrechtshouder kan nu controleren of het werk van de gezinsvoogd in de lijn ligt van het door hem opgestelde werkplan,” schreef hij. Uit bezwaren die met name kinderrechtshouders naar voren brachten ten aanzien van de operationalisaties in het werkplan, bleek dat zij de ruimte die op grond van de vage wettekst bestond, niet wilden prijsgeven. “Kennelijk wint de ‘uitvoerende kinderrechtshouder’ het nog steeds van de ‘rechtsprekende kinderrechtshouder’,” aldus van Nijnatten. De kinderrechtshouders hoedden zich voor te gedetailleerde invulling van de wettekst. In 1987 handelden de eerste voorstellen voor de Wet op de jeugdhulpverlening over een jeugdhulpverleningsplan voor wat betreft de hulpverlening aan de minderjarige en een werkplan voor wat betreft de instelling zelf.⁴⁵ In september 1990 werden de regels omtrent het hulpverleningsplan vastgelegd in het *Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen*.⁴⁶

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

Na de daling en het herstel in het vorige decennium was er in dit decennium weer een stijging van de aantallen onder toezicht gestelde minderjarigen. In het jaar 1981 werden 2.680 minderjarigen in Nederland voor het eerst onder toezicht gesteld. Piekjaar was 1988 met 4.030 nieuwe ondertoezichtstellingen. Dat aantal daalde naar 3.473 in 1990. In 1991 werden de arrondissementsgrenzen aangepast om zoveel mogelijk overeen te komen met de provinciegrenzen.

De ontwikkeling van de justitiële jeugdbescherming van 1980 tot 1990 is beschreven door J. Junger-Tas, M. Kruissink en P.H. van der Laan.⁴⁷ Zij combineerden voor hun onderzoek de aantallen onder toezicht gestelde minderjarigen van zowel nog lopende als van nieuwe ondertoezichtstellingen. Daaruit bleek dat het aantal onder toezicht gestelde minderjarigen tussen 1980 en 1990 met 38% was toegenomen. Het aandeel jongens daarin was volgens de auteurs door de jaren heen steeds iets groter, hoewel het aantal meisjes licht toenam. Het aantal nieuwe civielrechtelijke ondertoezichtstellingen uit mijn onderzoek steeg van 1980 (2.616) tot en met 1990 (3.473) met 33%. Ondanks het dalen van de leeftijd van meerderjarigheid in 1988 bleven de aantallen ondertoezichtstellingen stijgen, zowel met

betrekking tot nieuwe zaken als tot lopende zaken, zoals bleek uit het onderzoek van Dekker et al.⁴⁸

Een van de aandachtspunten in het onderzoek van Dekker et al. betrof de uithuisplaatsingen. In de jaren tachtig nam het aantal uithuisplaatsingen van onder toezicht gestelde minderjarigen toe, van 45% in 1980 naar 52,2% in 1985. Het aantal plaatsingen in tehuizen nam af; in toenemende mate werd er geplaatst in pleeggezinnen en kamerbewoning.⁴⁹ Het onderzoek liet ook zien dat de groep jonge kinderen vooral aan het einde van de jaren tachtig relatief groter werd door de wijziging van de minderjarigheidsgrens in 1988.⁵⁰

Het onderzoek van Junger-Tas et al. beschreef ook de stijging van het aandeel allochtone jongeren in de populatie ondertoezichtstellingen; van 14% in 1982 tot 23% in 1990. Hiervan vormden Surinaamse (1983: 6%) en Marokkaanse (1983: 5%) minderjarigen de grootste groepen, Antilliaanse en Turkse minderjarigen vormden relatief kleine groepen met 1,3% en 2% (eveneens over het peiljaar 1983). Dan was er nog een forse restcategorie van 8% van voornamelijk jongeren uit West-Europese landen.⁵¹

De duur van de ondertoezichtstellingen bleef volgens het onderzoek van Junger-Tas et al. betrekkelijk constant: tussen de drie en vier jaar. Na 1988 deed zich een daling voor in de duur, waarschijnlijk als gevolg van de verlaging van de leeftijd van meerderjarigheid naar 18 jaar en de daarmee samenhangende beëindiging van kinderbeschermingsmaatregelen. Dit zorgt voor een vertekend beeld.⁵²

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

In het archief bevonden zich 891 dossiers, aangemaakt in de periode van 1981 tot en met 1990. Hieruit is een steekproef getrokken van 89 dossiers. De steekproef betrof 123 kinderen uit 89 gezinnen, 58 jongens en 65 meisjes.

De 891 dossiers vertegenwoordigen alle verzoeken tot ondertoezichtstelling in dit deel van het corpus van de steekproef. De kinderrechter hield vijf zaken aan, waarbij in één geval later alsnog een ondertoezichtstelling werd opgelegd; de vier andere zaken werden afgewezen. Elf zaken werden ingetrokken. In totaal werden tien zaken afgewezen. Uit andere arrondissementen kwamen nog 32 zaken, terwijl de kinderrechter vanwege verhuizingen 44 zaken aan andere arrondissementen overdroeg.

Voor 35 van de 123 kinderen uit de steekproef, ofwel 28%, begon de ondertoezichtstelling als voorlopige ondertoezichtstelling (in de vorige

periode was dit 42%). De stad Groningen was de woonplaats van 31 van de 89 gezinnen uit de steekproef.

Bij aanvang van de ondertoezichtstelling was de groep oudere meisjes het grootst. Er waren drie 17-jarigen die onder toezicht kwamen. De verlaging van de leeftijdsgrens is zichtbaar in de leeftijdsverdeling bij beëindiging van de ondertoezichtstelling. In de groep meisjes van 13-18 (21) jaar voor wie de ondertoezichtstelling eindigde, bevonden zich veel 18-jarigen, namelijk 25. Eén minderjarige overleed tijdens de ondertoezichtstelling.

Tabel 8.1 <i>Leeftijd bij aanvang en einde ondertoezichtstelling naar geslacht (N=123) 1981-1990</i>		
	Aanvang	Einde
Jongens 0-12 jaar	30	21
Jongens 13-18 (21) jaar	28	37
Totaal jongens	58	
Meisjes 0-12 jaar	31	19
Meisjes 13-18 (21) jaar	34	46
Totaal meisjes	65	

De duur van de ondertoezichtstellingen uit de steekproef was als volgt. Na twee jaar ondertoezichtstelling eindigde de maatregel voor 37% van de minderjarigen. Dat is 6% minder dan in de vorige periode. Na drie jaar was voor ruim de helft (55%) van de minderjarigen de maatregel beëindigd. Na vijf jaar was de maatregel voor ruim driekwart (81%) van de minderjarigen beëindigd. Na zeven jaar was voor 7% de maatregel nog niet afgelopen. Het langst lopende toezicht was twaalf jaar voor twee minderjarigen. De steekproef bevatte, in tegenstelling tot de landelijke trend, iets meer meisjes dan jongens.

Voor veel van de minderjarigen eindigde de maatregel op of na hun achttiende verjaardag. De leeftijdsgrens voor meerderjarigheid werd op 1 januari 1988 verlaagd van 21 naar 18 jaar. Minderjarigen voor wie de maatregel hierdoor eerder werd opgeheven, kregen nog een periode vrijwillige hulpverlening aangeboden, waar ze wel of geen gebruik van konden maken. Voor drie jongeren uit de steekproef liep de maatregel af op de ingangsdatum van de leeftijdsverlaging.

Uithuisplaatsingen

In de jaren tachtig liep landelijk het aantal uit huis geplaatste minderjarigen tijdens de maatregel ondertoezichtstelling op tot 50% van het totaal aantal onder toezicht gestelde minderjarigen.⁵³ Van de 123 minderjarigen uit de steekproef in het arrondissement Groningen, die in de jaren tachtig onder toezicht waren gekomen, werden er 97 uit huis geplaatst: 79%. Dit percentage lag ruim boven het landelijk gemiddelde en was 20% meer dan in het vorige decennium in de steekproef.

Een uithuisplaatsing kon in duur variëren van een korte periode tot één jaar, met de mogelijkheid tot verlenging. Voor de 97 minderjarigen stelde de kinderrechter 329 beschikkingen op. Enkele beschikkingen betroffen beëindiging van een uithuisplaatsing. Er werden 22 beschikkingen zonder plaatsnaam aangetroffen. Dan werd bijvoorbeeld vermeld ‘voorziening voor pleegzorg’ of ‘op kamers’.

Van de beschikkingen met plaatsnaam betrof het in 195 gevallen een plaats binnen de provincie Groningen. Aparte categorieën waren ‘op kamer’, dat 26 maal op een beschikking stond (met en zonder plaatsnaam), en ‘pleeggezin’, dat 78 maal op een beschikking stond. Een plaatsing bij de andere ouder werd ook een enkele keer in een beschikking vastgelegd. Op 91 van de 195 plaatsingsbeschikkingen stond de naam van een tehuis vermeld. De meeste plaatsingen waren niet in tehuizen. Dat kwam overeen met de landelijke trend waarin de pleegzorg groeide ten opzicht van de tehuiszorg.⁵⁴

8.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij

De Raad voor de Kinderbescherming

De behandeling en besluitvorming over individuele zaken door de Raad voor de Kinderbescherming schoof sinds 1956 steeds meer op van het college van de Raad naar het bureau van de Raad. Het college gaf zijn mandaat aan het bureau voor de behandeling van de zaken. Meerdere functionarissen van het bureau van de Raad waren betrokken bij besluiten over elke zaak. Deze werkwijze werd vastgelegd in het nieuwe *Organisatiebesluit voor de Raden van de Kinderbescherming* uit 1982.⁵⁵ Het besluit onderschreef de bevoegdheid van de minister om algemene aanwijzingen te geven. In het besluit werd eveneens een klachtenregeling opgenomen.

In 1984 ontwikkelde de Raad de beleidsnotitie: *Normen II, overzicht van beleidsuitgangspunten voor de behandeling van categorieën door*

(de sociale afdelingen van) de Raden voor de Kinderbescherming. Het doel was de raadsmedewerkers met gedetailleerde standaardprocedures een houvast te geven bij de uitoefening van hun functie. Bovendien zou hierdoor de transparantie van de organisatie naar buiten toe groter worden. De notitie gaf onder meer aan hoe onderzoeken verricht moesten worden, hoe rapporten moesten worden opgemaakt en hoe men met dossiers moest omgaan. Ook waren er procedures voor onder andere de intake, het voorbereiden van rechtszittingen, het omgaan met echtscheidingen en er werd een regeling voor inzage in rapporten opgenomen. Dit alles gaf een zekere uniformiteit aan het werk van de Raad.

Het voorkwam echter niet dat er nog steeds veel klachten waren over de rol van de Raad voor de Kinderbescherming. De aanleiding voor het instellen van de eerder genoemde commissie Gijsbers was de groei in de aantallen klachten over de Raden. De taken van de Raden waren sinds begin jaren tachtig niet veranderd, maar wel de hoeveelheid zaken en de aard van de zaken. De commissie vond geen structurele fouten en droeg als verbeterpunt aan dat de Raad meer deskundigheid kon inschakelen en de deskundigheid van zijn maatschappelijk werkers meer aandacht kon geven.

Gezinsvoogdij

Door de overheid werd schaalvergroting gestimuleerd, waardoor landelijk het aantal gezinsvoogdijinstellingen verminderde en het aantal gemengde instellingen toenam.⁵⁶ Er kwamen meer instellingen die zowel voogdij- als gezinsvoogdijzaken behandelden.⁵⁷ Uit het onderzoek van Dekker et al. blijkt dat in 1980 negen gezinsvoogdijverenigingen en vijfendertig samengestelde verenigingen werkzaam waren.⁵⁸ De subsidiemogelijkheden die op 1 januari 1982 van kracht werden, maakten het aantrekkelijker om als samengestelde instelling te functioneren in plaats van alleen als gezinsvoogdijinstelling. De verwachting was dat de gezinsvoogdijvereniging als organisatievorm zou verdwijnen.⁵⁹

Nieuw op te richten of geherstructureerde instellingen voor voogdij en/of gezinsvoogdij moesten voldoen aan de criteria van het ministerie van Justitie. Bovendien werd het Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland (WIJN) geconsulteerd evenals de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter in het desbetreffende arrondissement.⁶⁰ Deze regels waren vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming. Daarnaast gaf het WIJN in 1985 richtlijnen in verband met de omgang met persoonsgegevens.⁶¹ Richtlijnen en regels werden

opnieuw vastgelegd in de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 en het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen van 1990, waarin taken en bijbehorende normen werden vastgelegd.

De werkafspraken tussen kinderrechters en gezinsvoogdijinstellingen hadden bijna overal hun beslag gekregen (zie hoofdstuk 7). Volgens Doek en Drewes hielden deze werkafspraken onder meer in dat de kinderrechters de uitvoering van de ondertoezichtstelling in grote mate overlieten aan de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter legde geen contacten en nam geen besluiten meer zonder eerst te overleggen met de gezinsvoogdijinstelling.⁶² Hoewel de gezinsvoogd nog steeds de aanwijzingen van de kinderrechter diende op te volgen, was het geven van aanwijzingen nu sterk gekoppeld aan de werkafspraken tussen de kinderrechter en de gezinsvoogdijinstelling. Steeds meer kwam de uitvoering van de ondertoezichtstelling in handen van de gezinsvoogdijinstelling te liggen.

De taak en functie van de praktijkleiders in de gezinsvoogdijorganisatie was verschoven van hiërarchische verbinding tussen de directeur en de maatschappelijk werkers naar werkbegeleiding in de praktijk. De organisatie werkte ook in units, die bestonden uit groepjes maatschappelijk werkers.⁶³ De Wet op de jeugdhulpverlening decentraliseerde jeugdhulpverlening op provinciaal en grootstedelijk niveau, maar dit gold niet voor de gezinsvoogdijinstellingen. Deze bleven onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.

De discussie over de tegenstelling tussen hulp en recht had inmiddels een belangrijk pijnpunt van de gezinsvoogdij blootgelegd. Van de gezinsvoogd werd verwacht dat hij zowel de kinderrechter informeerde over zijn cliënt als dat hij zijn cliënt hielp en diens vertrouwen zou winnen. De gezinsvoogd stond voor de overweging informatie voor de kinderrechter achter te houden om zijn cliënt te beschermen of om de hulpverlening in gevaar te brengen door vertrouwelijke informatie van de cliënt aan de kinderrechter te geven. Hulp en recht waren nauw met elkaar verbonden.⁶⁴

De steekproef in het arrondissement Groningen over de periode 1981 tot en met 1990 betrof zoals gezegd gegevens uit 89 dossiers. Bij deze 89 gezinnen, met daaruit 123 kinderen onder toezicht, had de kinderrechter met 72 gezinsvoogden te maken. Hieruit blijkt dat gezinsvoogden bij meerdere dossiers waren betrokken. Stichting Jeugd en Gezin te Groningen leverde 42 gezinsvoogden, het Bureau voor Voogdij en Gezinsvoogdij van het Leger des Heils Groningen leverde er tien.

In deze periode stelde de kinderrechtser meerdere gezinsvoogden van gezinsvoogdijinstellingen buiten de provincie Groningen aan. Bij een langdurige plaatsing buiten de provincie gaf de kinderrechtser de voorkeur aan een gezinsvoogd in de buurt van het kind. Twee gezinsvoogden kwamen van de Stichting Welzijn Jongeren te Zutphen.⁶⁵ De reden voor de kinderrechtser om deze gezinsvoogden aan te stellen was de omstandigheid dat twee kinderen, uit verschillende gezinnen, uit huis geplaatst waren in verschillende pleeggezinnen in Apeldoorn. Eén kind was geplaatst in een tehuis in Voorst. Voor dit kind werd eerst een gezinsvoogdes gevonden die raadsmedewerkster was in Almelo. Zij werd later opgevolgd door een gezinsvoogdes van Stichting Jeugd en Gezin Twente, eveneens uit Almelo.⁶⁶

In totaal werd van 56 gezinsvoogden vermeld bij welke gezinsvoogdijinstelling zij werkten. Dit is echter geen betrouwbare indicatie voor de verdeling tussen professionele en vrijwillige gezinsvoogden. Bij een vergelijking tussen namen van gezinsvoogden uit verschillende decennia blijkt dat de kinderrechtser niet altijd vermeldde bij welke gezinsvoogdijinstelling de gezinsvoogd behoorde. Het is daarom niet met zekerheid na te gaan of er bij de gezinsvoogdijinstellingen nog vrijwilligers als gezinsvoogd werkzaam waren.

8.5 De rol van de Groningse kinderrechtser

Kinderrechtser mr. W. Swaan was de eerste vaste vrouwelijke kinderrechtser in Groningen. Haar opvolger was ook een vrouw, mr. A.M. de Loor-Everts. Kinderrechtser De Loor-Everts was vanaf 1980 (kinder)rechtser-plaatsvervanger en vanaf 1989 vaste (kinder)rechtser. Zij werkte geruime tijd samen met Swaan als kinderrechtser-plaatsvervanger, zoals blijkt uit de steekproef. In dit decennium traden zeven rechters op als kinderrechtser-plaatsvervanger. Er zijn veel zaken die zij beiden onder handen hebben gehad. Later zei De Loor-Everts over haar kinderrechterschap: “Toen mijn kinderen nog klein waren, kwam er een plaats van kinderrechtser vrij. Dat wilde ik niet; het zou me te veel hebben aangegrepen. Maar meestal geldt eenvoudigweg dat er nou eenmaal iemand de rotzaken moet doen. En ondanks alle ellende die voorbijtrekt, blijft het een prachtig vak. Als je er tenminste van houdt het puin van anderen te ruimen.”⁶⁷

Uit de periode 1981 tot en met 1990 zijn vier casussen gekozen aan de hand van de vier thema's van dit onderzoek. Casus 25 (Roos) betreft een meisje onder de 12 jaar van gescheiden ouders. Drie zussen (Marga,

Trijnie en Aafke), van wie twee adolescent, zijn het onderwerp van casus 26. In casus 27 is er ook sprake van zussen (Farida, Manar en Amira), maar dan uit een gezin met een moeilijke maatschappelijke positie. In casus 28 (Patrick) is er sprake van een strafrechtelijke aanvang van de ondertoezichtstelling.

Casus 25. Roos (1985-1988)⁶⁸

De Raad voor de Kinderbescherming deed bij de kinderrechter een verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling van de 3-jarige Roos. Haar vader had haar na een weekendbezoek niet meer teruggebracht naar haar moeder, die het gezag over het meisje had. Vader had de Raad hiervan op de hoogte gesteld. Zijn dochter was ondergebracht bij familie, maar hij wilde niet zeggen waar. Wel zei hij een verzoek tot voogdijwijziging te zullen indienen. Vader verscheen met een advocaat op de zitting van de kinderrechter, aan wie hij vertelde waar zijn dochter verbleef. Een raadsmedewerker bezocht het adres onmiddellijk, maar liet het meisje waar ze was. Wel meende de Raad dat het meisje daar niet kon blijven, omdat het geen neutraal terrein was voor beide ouders. Men wilde echter eerst onderzoek doen alvorens een definitief advies te geven. De kinderrechter gaf daarom een beschikking af tot voorlopige ondertoezichtstelling.

Op de zitting voor de definitieve ondertoezichtstelling in maart 1985 namen vader en moeder elk hun eigen advocaat mee. Roos was inmiddels in een kindertehuis geplaatst. Bij de beschikking tot definitieve ondertoezichtstelling stelde de kinderrechter een andere gezinsvoogd aan. Deze gaf aan nog even op de achtergrond te blijven, want hij wilde Roos voorlopig in het tehuis laten wonen. Al snel zou hij toch zeer betrokken raken. De kinderrechter gaf een plaatsingsbeschikking, die ook met terugwerkende kracht gold voor de periode die Roos al in het tehuis had doorgebracht. Moeder was het niet eens met de conclusie van de Raad en de uitspraak van de kinderrechter; zij wilde Roos gewoon weer thuis hebben.

Ten behoeve van het verzoek tot voogdijwijziging kwam er in juni een rapport van het tehuis, inclusief een psychologisch onderzoek van de Kohnstammstichting. De invulling van de ondertoezichtstelling en het verzoek tot voogdijwijziging hadden elkaar onvermijdelijk beïnvloed, meldde de rapporteur. Er was nauw overleg geweest tussen de gezinsvoogd, de

psycholoog, het team van het tehuis en de Raad. Het tehuis besprak het rapport met vader en moeder apart. Het advies was plaatsing van Roos in een pleeggezin, daar noch moeder, noch vader haar een rustige en stabiele omgeving kon bieden.

Ook de Raad voor de Kinderbescherming bracht een rapport met advies uit. De Raad sprak met alle partijen en had door een psycholoog onderzoek laten doen naar de pedagogische mogelijkheden en de persoonlijkheden van de ouders. De Raad werkte samen met het tehuis, de psycholoog en de gezinsvoogd. Moeder was alcoholiste en eerdere hulpverlening was mislukt. Vader werkte overdag en kon daarom niet voor Roos zorgen. De Raad adviseerde het verzoek tot wijziging in te willigen. Vader had geen commentaar op het rapport; moeder wilde het rapport inzien bij haar advocaat. In het begeleidende schrijven bij het rapport van de Raad in juli vroeg men de kinder-rechter-plaatsvervanger bij inwilliging van de voogdijwijziging opnieuw de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing uit te spreken, omdat bij een voogdijwijziging de bestaande ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing zouden eindigden. Een meervoudige kamer beschikte tot wijziging van de voogdij en deze werd toegewezen aan vader. Het proces-verbaal van de zitting en de uiteindelijke beschikking werden aan het dossier ondertoezichtstelling toegevoegd. De kinder-rechter-plaatsvervanger gaf een beschikking voor ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing waarbij vader de voogd van Roos was. Moeder en haar vriend bezochten Roos regelmatig. Vader had nu een vriendin en ook zij bezochten Roos samen. De leiding van het tehuis wilde het verblijf van Roos graag zo kort mogelijk houden. Roos was toe aan een gezinsleven, hetzij bij vader, hetzij in een pleeggezin.

Uit het rapport van de gezinsvoogd uit 1986 bleek dat hij nauw samenwerkte met het team van het tehuis, maar geen huisbezoeken aflegde bij vader of moeder. Van moeder werd enige tijd niets vernomen en hij vermoedde dat ze in een tehuis voor daklozen verbleef. Toen de gezinsvoogd aan moeder liet weten dat besloten was tot een pleeggezinplaatsing, stuurde haar advocaat een brief aan de kinder-rechter met het verzoek de gewenningsperiode van de plaatsing op te schorten, want zij zou een verzoek tot voogdij indienen. Zij meende Roos zelf te kunnen opvoeden. De kinder-rechter schreef de advocaat dat de periode niet zou worden opgeschort en dat het verzoek nog niet was ingediend. Het verzoek werd in juni behandeld en afgewezen.

In juli bracht het tehuis een afsluitend rapport uit. Roos was inmiddels opgenomen in het pleeggezin. De gezinsvoogd stelde voor beide ouders een bezoekenregeling vast. Moeder bezocht haar dochter eenmaal per maand, vader elke veertien dagen. De gezinsvoogd adviseerde in zijn rapport verlenging van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

Het einde van de tweede termijn van de ondertoezichtstelling kwam in 1987 in zicht. Daarbij moest de keuze worden gemaakt om de plaatsing op vrijwillige basis voort te zetten of de ouders te ontheffen uit de ouderlijke macht. De gezinsvoogd schreef in zijn rapport dat vader en hij streefden naar een vrijwillige plaatsing in een pleeggezin, maar bang waren dat moeder alsnog zou proberen Roos thuis te krijgen. De kinderrechtster verlengde de ondertoezichtstelling nogmaals en gaf een beschikking uithuisplaatsing af ter bescherming van de pleeggezinplaatsing.

Moeder vertelde tijdens een bezoek aan Roos dat vader niet haar echte vader was. De gezinsvoogd sprak hierover met de kinderrechtster, omdat de pleegouders hem hierover hadden gebeld. Hij stelde voor de bezoekenregeling van moeder stop te zetten. De kinderrechtster ging daar niet in mee, en maakte een afspraak voor een overleg met moeder en haar vriend. Moeder wilde alles doen om Roos weer bij zich te krijgen. De kinderrechtster moedigde moeder aan om Roos te blijven bezoeken en te blijven praten met de gezinsvoogd. In december overlegde de gezinsvoogd met moeder en de pleegouders bij de gezinsvoogdijinstelling. Moeder liep boos weg en de pleegouders waren overstuur.

In mei 1988 had moeder een half jaar niets van zich laten horen; zij bleek ernstig ziek te zijn. Zij vroeg de pleegouders om haar samen met Roos te bezoeken, maar dit liep uit op een fiasco. Moeder praatte alleen maar over voogdijoverdracht en plaatsing bij haar. Toen zij Roos weer zelf kon bezoeken, deed zij wat zij zelf goed achtte en hield zich niet aan afspraken. Ze vertelde Roos dat ze binnenkort bij haar kon komen wonen. Ze was inmiddels gehuwd met haar nieuwe vriend. Haar gezondheid ging echter sterk achteruit en haar plannen kregen geen vervolg. De kinderrechtster beëindigde de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing en vader ging verder met vrijwillige hulpverlening.

Beschouwing over casus 25

De kinderrechter kreeg een zaak voor zich waarin er sprake was van ontvoering van het kind door een van de ouders. De kinderrechter volgde het advies van de Raad voor de Kinderbescherming en zo werd de voorlopige ondertoezichtstelling een voogdijzaak voor de meervoudige kamer. De rapportage van het tehuis en van de Raad ten behoeve van de voogdijwijziging leverde casuïstische kennis voor de ondertoezichtstelling. Met een besluit over de voogdij waren voor de kinderrechter nog niet alle wettelijke verplichtingen vervuld.

Bij het advies voor de voogdijwijziging vroeg de Raad ook om nieuwe beschikkingen af te geven voor de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing. De kinderrechter-plaatsvervanger die de zaak op dat moment behandelde, gaf deze beschikkingen ook af nadat de voogdij aan vader was toegewezen. Hiermee volgden Raad en kinderrechter de opvatting dat bij wijziging van gezag de ondertoezichtstelling eindigde. Die opvatting was toen al aan het verschuiven naar een opvatting waarin de ondertoezichtstelling was gekoppeld aan het kind en niet aan de gezaghoudende opvoeder (zie paragraaf 8.3). Bij wijziging van gezag mocht de ondertoezichtstelling dan blijven doorlopen en hoefde er geen nieuwe beschikking te worden gemaakt.

De gezinsvoogd nam het voortouw. Hij werkte samen met het tehuis in de begeleiding van kind en ouders. Het is opvallend dat hij geen huisbezoeken aflegde bij de ouders, mogelijk om partijdigheid te vermijden. Ook een overleg met moeder en pleegouders om te bemiddelen in een moeilijke relatie vond plaats bij de gezinsvoogdijinstelling. Hoe de kinderrechter hiervan op de hoogte werd gehouden, kan niet uit het dossier worden opgemaakt; de kinderrechter schreef niet meer alle contacten op. Er was ook persoonlijke inbreng van de kinderrechter bij deze casus. Moeder schreef via haar advocaat aan de kinderrechter over de voogdij en de kinderrechter beantwoordde de brief. De kinderrechter nodigde moeder uit voor een persoonlijk gesprek, waarin zij haar aanmoedigde om haar kind te blijven bezoeken. Dit naar aanleiding van een verzoek van de gezinsvoogd om moeder het bezoekrecht te ontzeggen. Ook in deze zaak nam de kinderrechter het internationale recht ernstig op en wilde zij het contact tussen ouder en kind beschermen.

Casus 26. Marga, Trijnie en Aafke (1985-1992)⁶⁹

De politie verhoorde de 17-jarige Marga naar aanleiding van enkele winkeldiefstallen. Tijdens dit verhoor vertelde Marga dat ze seksueel misbruikt werd door haar vader. Vader werd opgepakt en bekende het misbruik. Nadat de 16-jarige Trijnie hoorde wat haar zus was overkomen,

wilde zij niet meer thuis blijven wonen. Zij had niets van het misbruik gemerkt.

Marga en Trijnie werden onmiddellijk uit huis geplaatst. Die dag meldde een medewerker van de rijkspolitie de zaak aan bij de Raad voor de Kinderbescherming. Na drie weken volgde een verzoekschrift aan de kinderrechter.

De kinderrechter beschikte in 1985 tot de ondertoezichtstelling van alle drie de dochters uit het gezin, ook Aafke van 11 jaar, en gaf twee plaatsingsbeschikkingen af. Hiermee werden de vrijwillige spoedplaatsingen van Marga en Trijnie (in twee verschillende tehuizen) omgezet naar justitiële plaatsingen. De beide minderjarigen begrepen niet goed wat de maatregel inhield en daarom legde de kinderrechter uit wat het betekende. In zijn aantekeningen over het verzoekschrift schreef de kinderrechter onder meer: "De ouders willen Marga graag weer thuis hebben, maar noch Marga, noch Trijnie willen dat. Voortzetting van de uithuisplaatsing moet gewaarborgd zijn. De ouders gaan akkoord met de ondertoezichtstelling."

De kinderrechter kreeg via de gezinsvoogd een psychologisch onderzoeksrapport van de Kohnstammstichting uit Utrecht, waaruit naar voren kwam dat Marga verstandelijk beperkt was. Alleen Trijnie kwam naar de jaarlijkse zitting bij de kinderrechter. Vader schreef aan de kinderrechter dat hij niet wilde dat Aafke naar het gerechtsgebouw kwam. Zij leek zich niet bewust te zijn van de gang van zaken en dat wilde vader zo laten. Zelf kon hij ook niet aanwezig zijn, omdat hij zijn gevangenisstraf uitzat. Ook Marga kwam niet naar de zitting. De behandelcoördinatrice van het tehuis liet aan de griffier weten dat een bezoek aan de rechtbank een te grote belasting was voor haar labiele toestand. De kinderrechter verlengde de ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen.

Trijnie boekte vooruitgang en zou op kamers gaan wonen. Voor Marga zou overplaatsing nodig zijn. De gezinsvoogd bezocht vader in 1987 en vertelde hem, in aanwezigheid van een maatschappelijk werker van de gevangenis, over het voornemen Marga over te plaatsen naar een tehuis in Ermelo. Vader maakte daartegen bezwaar en schreef een brief aan

de kinderrechter met andere voorstellen voor behandeling en bezoek. Daarop belegde de kinderrechter een overleg met vader en twee maatschappelijk werkers, vermoedelijk van hulpverlenende instanties. De aanmelding vond plaats in december en eind april werd Marga opgenomen. Op dat moment gaf de kinderrechter een beschikking af tot plaatsing van Marga.

Ook Marga ging goed vooruit. Het zag er echter niet naar uit dat de behandeling voortgezet kon worden. Op 1 januari 1988 werd de meerderjarigheidsgrens verlaagd van 21 naar 18 jaar. Vader en Marga hadden al aangegeven dat Marga van plan was om naar huis te gaan. De kinderrechter stelde elke pupil schriftelijk op de hoogte van de aankomende wettelijke verandering. Per beschikking beëindigde de kinderrechter de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van Marga en Trijnie. Alleen Trijnie maakte gebruik van een half jaar vrijwillige hulpverlening, vastgelegd in een beschikking van de kinderrechter. Tot dan toe waren er geen problemen met Aafke geweest.

De ondertoezichtstelling van Aafke liep door van 1988 tot en met 1992 en de kinderrechter wees een nieuwe gezinsvoogd aan. Vader hield zich afzijdig bij diens bezoeken of zorgde dat hij er niet was. Geen enkel gezinslid kwam naar de jaarlijkse zitting. Aafke was onbereikbaar voor hulpverlening, totdat ze in maart 1989 wegliep van huis. Ze wilde niet meer thuis zijn. Vader was vaak boos op haar en Marga speelde de baas, vertelde ze aan de gezinsvoogd. Het duurde echter zeven maanden voordat er plaats was in een tehuis. Aafke veranderde in die periode van mening en ging, zonder dat vader hiervan wist, met de gezinsvoogd en de kinderrechter praten. Ook vader zelf kwam bij de gezinsvoogd en de kinderrechter vertellen waarom hij tegen de uithuisplaatsing was. De plaatsing in een tehuis werd toch doorgezet. De boze ouders uitten hun ongenoegen op de jaarlijkse zitting voor verlenging van de ondertoezichtstelling. Vader nam steeds het woord en moeder volgde hem.

Er waren meerdere instellingen betrokken bij de hulpverlening aan de ouders en hun kinderen, naast de tehuizen en de gezinsvoogddienst. Zo kwam een medewerkster van de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling in het gezin. Al langer kreeg het gezin hulp van de Sociaal Pedagogische Zorg; deze medewerkster had het vertrouwen van

moeder. Voor vader was er hulp van de reclassering. Medewerkers van de reclassering, Sociaal Pedagogische Zorg en Stichting voor Jeugd en Gezin hadden verscheidene malen de hoofden bij elkaar gestoken voor overleg, zo berichtte de gezinsvoogd aan de kinderrechter. De opzet was daarbij om gescheiden hulpverlening te realiseren voor vader, moeder en de drie kinderen. De gezinsvoogd vervulde hierin een coördinerende taak.

Naar de volgende jaarlijkse zitting kwam Aafke wel, samen met de mentrix van haar tehuis. Ze wilde graag dat moeder en Marga vaker op bezoek kwamen en was van plan om weer naar huis te gaan als ze 18 werd. De gezinsvoogd vertelde dat er veel druk van vader was.

Een maand later liep Aafke weg uit het tehuis naar haar zus Trijnie. Die bracht haar weer terug naar het tehuis. De advocaat van de familie belde en vroeg om een gesprek met ouders, kinderrechter, gezinsvoogd en Aafke. In dat gesprek uitte vader veel klachten over de gezinsvoogd. Vader en moeder maakten vervolgens duidelijke afspraken met de gezinsvoogd. De kinderrechter raadde het gezin aan hulp te zoeken bij het Riagg, maar de ouders deden niets met dat advies. Aafke schreef regelmatig naar de kinderrechter. Ze wilde graag weekenden naar huis en niet alleen haar verlof bij Trijnie doorbrengen. Daarna vroeg ze of ze vaker weekenden op verlof mocht, die ze dan bij Trijnie zou doorbrengen. Ten slotte schreef ze dat ze met haar zeventiende naar huis wilde en ze schreef hoe slecht het tehuis wel voor haar was.

In de maand voor de zesde verlenging van de ondertoezichtstelling kwam er een rapport van het tehuis. Aafke was toe aan een volgende groep, maar zou binnen een jaar de meerderjarigheidsleeftijd bereiken.

De kinderrechter kreeg veel brieven: van vader, van de zussen en van Aafke zelf. De brieven van Aafke begonnen met: "Hoe gaat het met U. Met mij gaat het niet goed." Daarna volgden klachten en dreigementen van weglopen. De kinderrechter besprak het rapport en de brieven met de gezinsvoogd. Die adviseerde in zijn rapport om Aafke in het tehuis te laten blijven tot zij meerderjarig was. Hij zou proberen om met vader zaken voor te bereiden voor haar thuiskomst, zoals scholing. Aafke kwam met haar gezinsvoogd op het spreekuur van de praktijkleider van de gezinsvoogddienst. De kinderrechter was daar ook bij. Aafke

vroeg om meer bezoeken, weekenden naar huis en een andere school. Vader schreef opnieuw naar de kinderrechter. Hij maakte zich zorgen over de schoolse vaardigheden van zijn dochter en klaagde weer over de gezinsvoogd. Vader vond dat Aafke naar de huishoudschool moest om huishoudelijke vaardigheden te leren. Daar zou ze later wat aan hebben, want rekenen kon ze toch niet. De kinderrechter schreef terug dat vader zich in verbinding moest stellen met het tehuis als hij aanpassingen wilde in het lesprogramma van zijn dochter.

De kinderrechter schreef in een brief aan Aafke dat ze echt tot haar achttiende in het tehuis moest blijven en dat ze met de leiding van het tehuis moest praten over haar opleiding en over uitbreiding van haar verlof. Uiteindelijk besloot Aafke zelf de kinderrechter te bellen. De kinderrechter noteerde in haar dossier: "vindt het wel leuk in het tehuis, op school en met vriendinnen." Op de zitting reageerde vader geïrriteerd toen de kinderrechter dat vertelde. "Aafke weet niets, ze leert niets op school, ze kan niet rekenen," aldus vader. De kinderrechter stelde voor een IQ-test te laten doen. Aafke had zich veel meer leren uiten, tekende de kinderrechter aan in haar verslag van de zitting. Toen Aafke negen maanden later 18 jaar werd, liep de ondertoezichtstelling af.

Beschouwing over casus 26

De kinderrechter kreeg een zaak voor zich waarin crisishulpverlening al op gang was gekomen. Op de eerste zitting gaf de kinderrechter nogmaals uitleg aan de beide zusjes over de ondertoezichtstelling. Het verzet van vader tegen overplaatsing van zijn dochter naar een volgend tehuis beantwoordde de kinderrechter met een persoonlijk onderhoud met vader en twee maatschappelijk werkers.

De wettelijke taken van de kinderrechter kregen een incidentele uitbreiding, waarvan deze casus een voorbeeld is. Naast het afgeven van de beschikkingen en leidinggeven aan de gezinsvoogd verwerkte de kinderrechter de verlaging van de leeftijd van volwassenheid. De ondertoezichtstelling eindigde nu op 18-jarige in plaats van 21-jarige leeftijd.

De gezinsvoogd begeleidde de ouders, rapporteerde aan de kinderrechter, onderhield contact met de tehuizen en coördineerde en faciliteerde overleg met de justitiabelen en met andere hulpverleners in het gezin. Toch bleef de zaak aandacht en tijd vragen van de kinderrechter, meer dan alleen voor overleg met de gezinsvoogd en de zittingen. Vader bracht zijn mening niet alleen tijdens de zittingen naar voren; hij schreef de

kinderrechter meermaals om zijn visie en wensen kenbaar te maken. De kinderrechter had zowel met vader als met Aafke overleg buiten de zittingen om. De kinderrechter zocht bereidheid voor de hulpverlening, wilde weerstand temperen en gaf ruimte aan de inbreng van de justitiabelen. De toon in de brieven van Aafke ging van toestemming vragend naar dreigend. De kinderrechter beantwoordde haar brieven na overleg met de gezinsvoogd. Toen de kinderrechter door Aafke werd gebeld, was het gesprek veel milder van toon dan in de brieven die zij verstuurde. De kinderrechter tekende aan dat Aafke het wel leuk vond in het tehuis.

Gesprekken tussen kinderrechter en pupil waren voorheen niet ongevoel, maar kwamen niet vaak voor. De pupil had de mogelijkheid om de kinderrechter buiten de hoorzittingen te spreken tijdens zijn spreekuur of op afspraak. Aafke ging naar de praktijkleider van de gezinsvoogdijinstelling om samen met de gezinsvoogd en de kinderrechter te spreken. De jeugdige kreeg meer gelegenheid tot inbreng, wat overeenkomt met de opvattingen in dit decennium over vergroting van de mogelijkheid daartoe en de kinderrechter faciliteerde dit. Deze kinderrechter was betrokken en had oog voor de positie van alle justitiabelen.

Casus 27. Farida, Manar en Amira (1988-1992)⁷⁰

De Groningse Raad voor de Kinderbescherming verzocht aan de kinderrechter de ondertoezichtstelling van drie kinderen uit een Marokkaans gezin dat al enige jaren in Nederland woonde. Moeder had vader verlaten en was met de kinderen in Groningen komen wonen. De gezinsvoogdijinstelling uit de Randstad, die het oudste kind begeleidde dat al onder toezicht stond en uit huis geplaatst was, had de Raad in Groningen gevraagd een onderzoek te doen. De alleenstaande moeder zou ondersteuning nodig hebben bij de opvoeding van de kinderen. De kinderrechter uit de Randstad had gevraagd om de ondertoezichtstelling van het oudste kind over te nemen. De kinderrechter in Groningen wachtte op het rapport over de andere kinderen alvorens zich uit te spreken over de overdracht van de ondertoezichtstelling.

Het oudste kind, Farida, keerde onmiddellijk vanuit het tehuis terug naar moeder toen die weg was bij vader. De kinderrechter kon haar uithuisplaatsing opheffen. De terugkeer van Farida leverde echter spanning op tussen de oudste twee dochters en moeder. Omdat de oudste dochter mee-moederde, had Manar, de tweede dochter, dit in de periode van Farida's afwezigheid overgenomen. Toen Farida weer terug was, ontstond

rivaliteit tussen de zussen, waarop Manar aangaf niet meer thuis te willen blijven. Er kwam voor haar een plaatsing op vrijwillige basis in een tehuis in Gelderland.

De kinderrechter stelde in 1988 alle kinderen onder toezicht en stelde één gezinsvoogdes aan. De vrijwillige plaatsing van Manar in Gelderland werd omgezet naar een uithuisplaatsing onder een ondertoezichtstelling. In eerste instantie richtte de hulpverlening door de gezinsvoogdes zich op praktische en materiële zaken. Geldzaken regelen, bekendmaken met instanties en scholen, hulp bij echtscheiding en papieren.

Voor de uitgifte van paspoorten was de toestemming van vader nodig. De kinderrechter verleende hierin steun door een brief aan vader te richten. Vader schreef terug dat hij eerst zijn kinderen wilde zien alvorens toestemming te geven. Daarna schreef de kinderrechter aan de consul van Marokko, waarin zij vervangende toestemming gaf voor de paspoorten: "Nu de kinderen onder toezicht van de kinderrechter zijn gesteld, is deze bevoegd vervangende toestemming te geven/verlenen." De consul erkende de vervangende toestemming van de kinderrechter echter niet en vond dat moeder terug moest keren naar haar man. De consul berichtte de kinderrechter dat hij eerst de vader bij zich zou ontbieden alvorens de zaak verder af te wikkelen. Toen het consulaat er niet in slaagde contact te leggen met de vader besloot de consul dat de meisjes met de papieren naar het consulaat moesten komen en kwamen de paspoorten er alsnog. Na de eerste verlenging van alle ondertoezichtstellingen in 1989 zou Farida in juli van dat jaar meerderjarig worden. Hiervoor stelde de kinderrechter een beschikking op, alsmede voor de wisseling van gezinsvoogdes, die was voorgesteld door de gezinsvoogdijinstelling.

De gezinsvoogdes schreef voor de kinderrechter het jaarlijkse rapport met de stand van zaken. Moeder had moeite met het regelen van allerlei praktische zaken, omdat ze, ondanks haar taallessen, de Nederlandse taal nog niet voldoende beheerste. De echtscheiding voor Marokkaans recht was nog niet voltooid, enkele kinderen hadden achterstand op school en het gezin werd geconfronteerd met discriminatie. Een vrijwilligster vanuit de gezinsvoogdijinstelling hielp een van de kinderen met haar lessen en gaf het gezin tegelijkertijd ook informatie over de Nederlandse maatschappij. De gezinsvoogdes overlegde elke zes weken met de vrijwilligster. Eind

november werd opnieuw een nieuwe gezinsvoogdes aangewezen. In december kwam er een positief rapport over Manar. Ze had de eerste twee fasen van het kamertrainingsproject doorlopen.

De gezinsvoogdijinstelling stelde in 1990 in haar rapport dat Manar zich alleen voelde in Gelderland en dat zij extra aandacht nodig had. Daarop nam de Groningse gezinsvoogdijinstelling het initiatief om aan een Gelderse gezinsvoogdijinstelling te vragen de gezinsvoogdij voor Manar over te nemen. De kinderrechter besloot dat de ondertoezichtstelling van Manar beter kon worden overgedragen aan een kinderrechter aldaar en schreef hierover in haar rapport: "Daar duidelijk was geworden dat Manar in de toekomst zelfstandig op kamers wilde gaan wonen, is de ondertoezichtstelling van Manar uit praktische overwegingen overgedragen."

In 1991 liep de 15-jarige Amira weg van huis en wilde niet meer terug. Na een gesprek met haar plaatste de gezinsvoogdes Amira op vrijwillige basis in een opvanggroep van een tehuis in Groningen.

Naarmate de maanden verstreken, bleek Amira een blowprobleem te hebben. Het lukte haar niet meer om het blowen geheim te houden en zij gaf aan te willen afkicken. Na een ruzie tijdens een verlof thuis nam ze een grote hoeveelheid aspirines in en was crisisopvang noodzakelijk. Daar werd Amira van het afkicken zieker dan verwacht. Ze vertelde dat ze ook zwaardere middelen gebruikte, maar dat haar gezinsvoogdes dat niet mocht weten. Na een zoektocht langs tehuizen vond de gezinsvoogdes, als vervolg op de crisisplaatsing, een plaats voor haar in Groningen. De leiding ontdekte dat Amira 's nachts de stad in ging en drugs gebruikte. Bij de verlenging van de ondertoezichtstelling in 1992 vertelde moeder aan de kinderrechter over haar ongenoegen met de gezinsvoogdes: "Ze komt wel vaak. Ik kan wel met haar praten, alleen het helpt niet." De kinderrechter tekende aan dat het niet goed liep en vroeg naar de communicatie en de contacten. De gezinsvoogdes vertelde dat zij dacht dat er geen vertrouwensrelatie meer was. Men vertelde niet alles wat er speelde.

De kinderrechter verlengde de ondertoezichtstelling, maar die duurde niet lang meer. Nog voor de maand om was, stuurde de gezinsvoogdijinstelling een mutatieformulier. De gezinsvoogdes adviseerde de ondertoezichtstelling op te heffen voor de nog thuiswonende kinderen. De kinderrechter hoorde alle betrokken partijen opnieuw en concludeerde dat de cultuurverschillen mede debet waren aan de verslechtering van de

hulpverleningsrelatie. Zij hief de ondertoezichtstellingen op, behalve die van Amira, maar gedurende de laatste maanden van haar ondertoezichtstelling onttrok zij zich hieraan. Ze liep weg en de resterende twee maanden tot aan haar meerderjarigheid vernam men niets meer van haar.

Beschouwing over casus 27

De casus begon voor de kinderrechter met een verzoek tot overname. De overname en overdracht van zaken uit andere arrondissementen behoorden tot de wettelijke opties en werden veelal toegepast op praktische gronden. De uitkomsten van ontwikkelingen die vooraf gingen aan de overname was de situatie waarmee de kinderrechter en de gezinsvoogdes aan de slag gingen. Gezien die ontwikkelingen koos de kinderrechter ervoor de vrijwillige plaatsing om te zetten in een uithuisplaatsing.

De hulpverlening aan het gezin met een niet-Nederlandse achtergrond was sterk gericht op praktische zaken, waarbij vooral taal- en cultuurbarrières leken te verhinderen dat de gezinsvoogdes toekwam aan immateriële hulpverlening. De kinderrechter zette zich in voor ondersteuning van de hulpverlening door de gezinsvoogd door vader te schrijven en te bemiddelen bij de consul voor de paspoorten van de kinderen.

Een nieuw onderdeel in het werkproces tussen kinderrechter en gezinsvoogdijinstelling was het werken met mutatieformulieren. Het mutatieformulier, waarbij de gezinsvoogdes het initiatief nam voor beëindiging van de maatregel niet lang na de verlenging, was onderdeel van het wettelijke protocol voor deze communicatie tussen gezinsvoogdijinstelling en kinderrechter. In het snelle tempo van veranderingen was de vastlegging van besluiten in protocollen een waarborg tegen risico's op tekortkomingen. De kinderrechter volgde het initiatief van de gezinsvoogdes, zoals vaak was gebeurd sinds de invoering van de ondertoezichtstelling.

Casus 28. Patrick (1984-1988)⁷¹

In 1984 gaven Patricks ouders hun zoon aan bij de politie nadat hun was gebleken dat hij betrokken was geweest bij meerdere inbraken. Zij waren geschrokken en erkenden te weinig vat op hun zoon te hebben. Hij gebruikte drugs en had al eerder ingebroken. De 15-jarige Patrick werd in voorlopige hechtenis genomen en de politie legde de hulpvraag van de ouders voor aan de Raad voor de Kinderbescherming. Na overleg met de politie, de ouders en Patrick zelf besloot de raadsmedewerker om Patrick

vanuit het politiebureau direct in een tehuis in Drachten te plaatsen. Patricks beoogd gezinsvoogd ging in november 1984 naar Drachten om hem op te halen voor de hoorzitting over het verzoek tot ondertoezichtstelling. Daar hoorde hij dat Patrick vastzat op het politiebureau en voor straf naar een besloten tehuis in Groningen zou gaan. Daar Patrick al enige tijd in het tehuis in Drachten had doorgebracht en niet duidelijk was hoe lang de strafrechtelijke plaatsing in Groningen zou duren, gaf de kinderrechter naast de beschikking tot ondertoezichtstelling ook een beschikking tot uithuisplaatsing in Drachten af. Hij stelde een gezinsvoogd aan en bepaalde een voorlopige ouderbijdrage.

Na drie weken keerde Patrick terug naar Drachten. De kinderrechter paste vervolgens de beschikking tot uithuisplaatsing aan, zodat zowel het verblijf in Groningen als het verdere verblijf in Drachten onder de ondertoezichtstelling konden vallen. De kinderrechter had te maken met een voortdurende afwisseling van strafrechtelijke en civielrechtelijke ontwikkelingen in de zaak van deze minderjarige. Om hieraan het hoofd te bieden, moesten de besluiten op beide rechtsgebieden op elkaar aansluiten. Op deze manier bleef de ondertoezichtstelling in stand en konden het strafproces en de strafmaatregelen doorgang vinden. In maart 1985 kreeg de kinderrechter een telefoontje vanuit het tehuis dat Patrick op het politiebureau zat wegens een winkeldiefstal. Patrick ging weer naar Groningen en was daar nog op de dag van de strafzitting in april.

De kinderrechter veroordeelde Patrick tot veertien dagen arrest, die hij ook in Groningen doorbracht. Na deze strafrechtelijke plaatsing zou de civiele plaatsing in Drachten worden voortgezet. Echter, tijdens een overleg met de kinderrechter en de gezinsvoogd stelde een medewerker van het tehuis in Drachten dat terugplaatsing naar verwachting zou mislukken. Daarom mocht Patrick op gezag van het tehuis meedoen aan een kinderbeschermingsproject in het buitenland voor moeilijke kinderen. Tijdens deze plaatsing kwamen er vanuit het buitenland twee verslagen naar de gezinsvoogd. Zo bleef de kinderrechter op de hoogte totdat hij moest ingrijpen na het volgende incident.

Terug uit het buitenland mocht Patrick naar huis. Dit was een proefplaatsing op gezag van het tehuis; nog steeds bleef de beschikking tot uithuisplaatsing van kracht. De uithuisplaatsing eindigde definitief toen Patrick weer werd gearresteerd. Opnieuw kwam er een strafrechtelijke plaatsing

naast de civiele plaatsing. Op vordering van de officier van justitie werd Patrick in september gedetineerd in Zeist. Alvorens een definitief vonnis uit te spreken over de misdrijven die Patrick pleegde, volgde er eerst observatie en onderzoek.

De kinderrechter kreeg in oktober 1985 een brief van Patricks advocaat. Patrick wilde graag een plaats in een project voor begeleid kamerbewonen. De advocaat schreef: "Patrick toonde zich ontstemd over het feit dat u nog geen kans heeft gezien hem in Zeist op te zoeken. Hij zag zich graag in de gelegenheid gesteld een en ander eens onder vier ogen met u te bespreken." In een briefje aan Patrick beantwoordde de kinderrechter zijn vragen: "Je zou ontstemd zijn over het feit dat ik je nog niet heb bezocht, maar daar heb ik totaal geen tijd voor, want het kost mij een hele dag, en naast mijn werk als kinderrechter moet ik ook nog andere rechtswerkzaamheden doen. Je kon gehoord worden op de verlenging van de gevangenhouding, maar daarvan deed je afstand. Dat was nu net een gelegenheid om over je plannen te spreken. Je gaf aan dat je begeleid op kamers wilt gaan wonen, maar dat moet je toch eerst wel met je gezinsvoogd bespreken, want die moet er ook achter staan."

Voorafgaand aan de strafzitting in november, waar de kinderrechter het vonnis zou uitspreken, hadden de ouders een gesprek met de kinderrechter. Ze gaven aan het weer thuis met Patrick te willen proberen. De kinderrechter waarschuwde hen dat zij om hun gezin moesten denken. De ouders zeiden bang te zijn dat als de kinderrechter Patrick op zou sluiten, hij overal tegenin zou gaan. De kinderrechter achtte de kans echter zeer groot dat als Patrick op kamers zou gaan, hij op het verkeerde pad terecht zou komen.

De beschikking tot verlenging van de ondertoezichtstelling was al opgesteld toen het vonnis tot jeugd-terbeschikkingstelling onherroepelijk werd.⁷² Naar aanleiding van dit vonnis wilden de ouders opnieuw een gesprek met de kinderrechter, waarin ze vroegen naar de reden van de terbeschikkingstelling. De kinderrechter legde uit dat deze nodig was voor de heropvoeding van Patrick. De ouders reageerden met: "Niet alleen Patrick, maar ook wij zijn gestraft. We hebben gevraagd of Patrick met Kerst thuis mag zijn, maar hoorden dat U er niets over hebt te zeggen." Zij waren teleurgesteld en merkten dat de strafrechtelijke plaatsing andere consequenties voor hen had, omdat de kinderrechter geen invloed had

op de tenuitvoerlegging van de terbeschikkingstelling.

De kinderrechter meldde schriftelijk aan de Raad voor de Kinderbescherming dat het vonnis onherroepelijk geworden was. De officier van justitie diende vervolgens aan de Raad een advies over de tenuitvoerlegging van het vonnis te vragen. De kinderrechter stuurde het rapport van het tehuis in Zeist door aan de Raad en wees de Raad op hun plaatsingsadvies.

De keuze van de Raad voor een tehuis in Den Dolder, waarvoor ook Patrick zijn voorkeur uitsprak, kon niet doorgaan wegens een wachtlijst. Het duurde uiteindelijk nog twee maanden voordat er plaats was in Amersfoort, waar Patrick zijn terbeschikkingstelling zou doorbrengen. In mei 1986 tekende de kinderrechter in zijn dossier aan dat Patrick het goed deed, maar "nog niet het achterste van zijn tong had laten zien". In de zomer liep Patrick weg en meldde zich na een paar dagen thuis. Zijn ouders belden de politie en Patrick ging terug naar Amersfoort. De gezinsvoogd twijfelde echter over de hulpverlening. Hij schreef in zijn rapport: "Zonder voorbij te willen gaan aan het eigen aandeel dat Patrick in deze situatie heeft gehad, lijkt mij toch op zijn plaats om eens heel kritisch te bekijken of het tehuis in Amersfoort wel de juiste plek voor Patrick is." De kinderrechter schreef bij deze opmerking in het rapport: "Kunnen wij niet meer bepalen." De gezinsvoogd was zich ervan bewust dat de strafrechtelijke plaatsing vastlag: "Ik begrijp dat U net als ik, de zaak uit handen hebt moeten geven op het moment dat de jeugd-terbeschikkingstelling werd uitgesproken. Toch wil ik u verzoeken uw (indirecte) invloed aan te wenden, opdat deze gehele situatie serieus bekeken en onderzocht zal worden." De gezinsvoogd stuurde het rapport eveneens naar de officier van justitie en de ouders van Patrick.

Daarna voerde de gezinsvoogd meerdere gesprekken met de ouders. Zij voelden zich serieus genomen in hun kritiek op de behandeling, maar erkenden ook dat ze de opvoeding van Patrick niet zelf konden doen. Bovendien werd duidelijk dat Patrick iedereen in de maling nam en nog steeds drugs wist te kopen. Tehuis en ouders kwamen weer op één lijn en Patrick ging zijn best doen. Toen hij in december voor de tweede maal wegliep, bracht zijn moeder hem weer terug. Patrick en zijn ouders verzetten zich tegen de behandeling.

In 1987, toen Patrick een jaar in Amersfoort was, zegden de ouders hun

medewerking aan de hulpverlening op. Zij meenden dat hun zoon onheus werd behandeld. Ze schreven een brief aan het tehuis, waarvan zij ook een afschrift stuurden aan de gezinsvoogd, de officier van justitie en de kinderrechter. Het tehuis beantwoordde de brief van de ouders en stuurde beide brieven naar de Afdeling Rijksinrichtingen van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie.

De gezinsvoogd en de kinderrechter overlegden welke stappen te ondernemen naar aanleiding van deze ontwikkelingen. Patrick en zijn ouders wilden niet meer meewerken. "Civielrechtelijk zou het einde van een plaatsing in zicht zijn, hij is zeventien en een half, kan thuis voorlopig terecht en zal werk moeten zoeken." De kinderrechter tekende dit aan in haar dossier in het voorjaar van 1987 met het vooruitzicht dat op 1 januari 1988 de leeftijds-grens voor meerderjarigheid zou worden verlaagd van 21 naar 18 jaar. Vier maanden voor de meerderjarigheidsverlaging kwamen de gebeurtenissen in een stroomversnelling. Nog voordat het rapport van de gezinsvoogd er was, werd Patrick opgepakt voor een serie inbraken. De politie onderbrak het onderzoek hiernaar om Patrick de gelegenheid te geven op tijd terug te zijn in het tehuis. Het tehuis koos ervoor Patrick thuis het einde van de terbeschikkingstelling af te laten wachten. Een week na zijn arrestatie ging Patrick naar huis. Het tehuis in Amersfoort moest toen nog een advies tot beëindiging geven aan het ministerie van Justitie. Anderhalve maand voor de leeftijdsverlaging gaf de kinderrechter een beschikking af tot beëindiging van de terbeschikkingstelling. In de beschikking gaf zij aan dat de officier van justitie de kinderrechter had verzocht een onderzoek in te stellen of de terbeschikkingstelling door het belang van de minderjarige nog werd gevorderd. Het tehuis en de gezinsvoogd rapporteerden, waarna de kinder-rechter met ingang van 1 januari 1988 het einde van de ondertoezichtstel-ling beschikte.

Beschouwing over casus 28

De casus die de kinderrechter voor zich kreeg, betrof een uit huis geplaatste minderjarige, tegen wie tegelijk een strafrechtelijk onderzoek liep. De tehuisplaatsing weerhield Patrick er niet van om strafbare feiten te plegen en zo werd het rechtsverloop in de zaak van Patrick een vermenging van civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen, in elkaar gepast door de kinderrechter. Met haar kennis van de casus paste de kinderrechter de maatregel uit-huisplaatsing aan op beide rechtsgebieden. Het uitzitten van het vonnis van arrest kon daar

niet onder worden geschikt, vanwege de scheiding tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke processen.⁷³ Hier liet zij de civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsing elkaar opvolgen. De ondertoezichtstelling bleef doorlopen.

Voorheen betekende de terbeschikkingstelling dat de ondertoezichtstelling werd afgebroken. In deze tijd bleef bij een vonnis terbeschikkingstelling de ondertoezichtstelling van kracht (zie paragraaf 8.3). De ouders en zelfs de gezinsvoogd liepen tegen de grenzen van de terbeschikkingstelling aan. De kinderrechter had namelijk geen invloed op de uitvoering van deze maatregel, hoewel er door de andere partijen een beroep op haar werd gedaan om hierin verandering te brengen. De kinderrechter maakte gebruik van de maatregel terbeschikkingstelling om de onder toezicht gestelde minderjarige in een gesloten tehuis te laten behandelen. Het wachtlijstprobleem wierp echter zijn schaduw op de plaatsing uit hoofde van de terbeschikkingstelling; de jongen kwam niet in het tehuis van zijn voorkeur. Hoewel de gezinsvoogd de motivatie aanvankelijk wist te vergroten, verzetten ouders en minderjarige zich ten slotte tegen de maatregel. De kinderrechter koos voor een voorbereide terugkeer naar huis in plaats van te proberen in de laatste maanden resultaat te boeken. Het was kenmerkend voor deze kinderrechter om in de laatste maanden van de ondertoezichtstelling toe te werken naar de situatie na de beëindiging van de maatregel.

8.6 Conclusie

Nationale en internationale wetgeving hadden invloed op het werk kinderrechter en op de maatregel ondertoezichtstelling. De invloed van de EVRM, in het bijzonder het recht op gezinsleven, nam toe. De kinderrechter zag toe op het recht van ouder en kind op omgang met elkaar. Internationale verdragen wezen ook op de principiële bezwaren van de dubbelrol van de kinderrechter bij de ondertoezichtstelling. Het draagvlak groeide voor verbetering van de rechtspositie van de minderjarige en aandacht voor diens inbreng. Het inzagerecht, het klachtrecht en het hoorrecht versterkten de rechtspositie van minderjarigen en hun ouders.

De maatregel ondertoezichtstelling werd in de jurisprudentie sterker verbonden aan de minderjarige en minder aan de gezagsdragende verzorger, waardoor de maatregel in het geval van een gezagswijziging of terbeschikkingstelling gehandhaafd kon blijven in plaats van te moeten worden beëindigd. Anderzijds kreeg de maatregel een andere grens door de verlaging van de leeftijd van volwassenheid. Deze juridische grenzen konden pedagogische intenties zowel ondersteunen als in de weg staan. De kinderrechter maakte keuzes in de toepassing als civiel recht en strafrecht samenvielen. De keuze om een ondertoezichtstelling te laten doorlopen bij een terbeschikkingstelling of een gezagswijziging lag bij de kinderrechter en in sommige zaken koos

zij voor het laten doorlopen van de maatregel. De opvatting dat een ondertoezichtstelling in deze gevallen moest doorlopen, stelde mogelijk op het internationaal recht, waarin de minderjarige tegenover de staat en tegenover zijn familie het recht op bescherming kon doen gelden, voortvloeiend uit zijn status als minderjarige.⁷⁴

De kinderrechter kreeg een expliciet toetsingsinstrument en een basis voor overleg met de gezinsvoogd over de koers van de hulpverlening. Het werkplan ontwikkelde zich tot onderdeel van de rapportage door de gezinsvoogd aan de kinderrechter. De hulpverleningskeuzes van de gezinsvoogd werden geëxpliciteerd en de voortgang van de hulpverlening werd vastgelegd. De gezinsvoogdijinstelling begeleidde de gezinsvoogd daarbij, maar de kinderrechter toetste en stuurde.

Het werk van de kinderrechters nam in deze jaren toe. De landelijke toepassing van de maatregel ondertoezichtstelling bereikte in 1988 een nieuw piekjaar, ook in het arrondissement Groningen. Rond de helft van de onder toezicht gestelde minderjarigen had te maken met uithuisplaatsing. Het jeugdhulp-adviesteam (JHAT) adviseerde over de plaatsingen, maar door bezuinigingen waren er minder plaatsen beschikbaar dan in het vorige decennium. Dit leidde onder meer tot wachtlijsten en een grote groep moeilijk plaatsbare kinderen. Dit vertraagde de uithuisplaatsingen.

De kinderrechter was naast de zittingen ook anderszins persoonlijk betrokken. Zij beantwoordde brieven van de justitiabelen en organiseerde overleg. Zij ging ook in op uitnodigingen van anderen tot overleg, zoals de casus van Marga, Trijnie en Aafke (casus 26) laat zien. De kinderrechter zette zich eveneens in voor ondersteuning van de hulpverlening, door activiteiten buiten de zittingen en de overlegafspraken, zoals bemiddeling voor paspoorten (casus 27) of het zoeken van een school (casus 28).

De kinderrechter liet bij het einde van de ondertoezichtstelling een eigen werkwijze zien. De kinderrechter organiseerde dan bijtijds een overleg, waaraan ouders, pupil, gezinsvoogd en mogelijk andere hulpverleners deelnamen. Het doel was om de resterende hulpverleningstijd zo zinvol mogelijk in te vullen en partijen voor te bereiden op de tijd na afloop van de maatregel. De casussen laten zien dat de kinderrechter vooral coördineerde en bestuурde, met ruimte voor de inbreng van de justitiabelen, maar dat steeds meer handelingen verschoven naar de gezinsvoogdijinstelling. Toch bleef de kinderrechter in grote mate betrokken bij haar taken inzake de ondertoezichtstelling, maar de richting van de hervorming van haar taken bij de ondertoezichtstelling was zichtbaar.

Eindnoten

- 1 Dekker et al. (2012a) 59.
- 2 Von Brucken Fock (1990) 67-100. Dit betreft onder meer artikel 5, lid 1, sub d (gronden voor vrijheidsbeneming van het kind), artikel 6, lid 1 (recht op rechterlijke procedure met vaststelling van burgerlijke rechten en plichten zoals onpartijdige rechter en hoorrecht) en artikel 8 (eerbiediging van privé- en gezinsleven). Het EVRM trad op 3 september 1953 in werking. Daarna verschenen met regelmaat protocollen die een aanvulling vormden op het verdrag. In Nederland heeft het verdrag een directe werking op grond van artikel 94 van de Grondwet. De rechterlijke macht moet alle wetgeving direct aan het EVRM toetsen.
- 3 Volgens Archard zijn er drie elementen in de 'liberale standaard' die de juiste relatie voorschrijven tussen staat, gezin en kind. Dit zijn: het belang van het kind, het recht van ouders op autonomie en privacy en specificatie van de drempel voor ingrijpen door de staat (Archard (1995) 110-111). Wringe voegt hieraan toe dat het kind het recht heeft om beschouwd te worden als een persoon op zich en dat dit een van de meest belangrijke veronderstelde kinderrechten is (Wringe (1981) 151).
- 4 Commissie Herziening Strafrecht voor Jeugdigen, voorzitter E.J. Anneveldt (1982); zie ook: Weijers (2005) 72.
- 5 In de nota van Wiarda was dit al in 1971 voorgesteld: Wiarda (1971).
- 6 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden (2010) 350, 351; Wubs (2004) 209, 210, 215, 216.
- 7 Mertens (1993) 74.
- 8 Dekker et al. (2012a) 63, 64.
- 9 Van den Berg (1991) 20, 21.
- 10 Dekker et al (2012a) 37-39; Van Montfoort (2007) 299.
- 11 Bastiaansen (1975) 93.
- 12 Bijker et al. (1982).
- 13 Junger-Tas (1982) 11.
- 14 In het onderzoek van Bastiaansen waren 56 plaatsende instanties betrokken.
- 15 Tilanus (1990) 51-53; Van den Berg (1991) 30, 31.
- 16 *De Waarheid*, 12-11-1986.
- 17 Dekker et al. (2012a) 95, 96; Van der Ploeg et al. (1981) 91 e.v.
- 18 Dekker et al. (2012a) 61.
- 19 Van Unen (1996) 76-77; Dekker et al. (2012a) 271.
- 20 Verheij & Verhulst (1996) 136.
- 21 Dimmendaal & Histodata (1990) 142.
- 22 Dimmendaal & Histodata (1990) 134.
- 23 Ibid., 143, 144. Kindertehuis Maria Christina was in 1975 verhuisd naar Vries en viel daarom onder de provincie Drenthe.
- 24 Dimmendaal & Histodata (1990) 142; Zandberg & Gooren (1989).
- 25 Stichting Opvang en Onderdak Centrum voor Jongeren en Stichting Joop waren kleinschalige alternatieve opvangprojecten.
- 26 Van der Laan & Smit (2005) 276, 277; Junger-Tas (1988) 25. Een voorbeeld van de beschermingsgedachte was het driehoeksoverleg ten behoeve van kinderstrafzaken. De officier van justitie, de kinderrechter en de Raad voor de Kinderbescherming werkten samen om het juiste besluit te nemen 'in het belang van het kind'. Voor dit driehoeksoverleg waren geen richtlijnen en het was de kinderrechter die het besluit nam (Uit Beijerse (2013) 78).
- 27 Wiarda (1971).
- 28 Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming, voorzitter: A.J. Gijsbers (1990) 41.
- 29 Teeffelen (1990) 112.
- 30 Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.
- 31 Vliegenthart (1990).
- 32 Korthals Altes (1989) 233; Teeffelen (1990) 110; *NRC Handelsblad*, 10-3-1990, 'Kinderrechten ter discussie'.
- 33 Van der Linden, Ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra (2009) 76-77.
- 34 Buinink (1983).
- 35 Doek (1987) 87. In rechtszaken waarin burgers, die in beroep gingen tegen weigering tot inzage of afgifte van rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming, werd de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State geconfronteerd met ter zake doende regelgeving die voor dubbele uitleg vatbaar was. Zowel de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) als de artikelen 908 a en b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering hadden betrekking op inzage.

- De minister van Justitie bleef bij het standpunt dat er geen afschriften verstrekt mochten worden aan directbetrokkenen. Toch had hij dit stevige standpunt weggelaten uit de circulaire over inzage van 17 februari 1984 (Tweede Kamer 1983-1984, Kamerstuk 18122, nr. 3). De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State had echter uitgemaakt dat directbetrokkenen desgewenst een afschrift behoorden te ontvangen van onder meer raadsrapporten zodra de procedure was afgesloten. Op 31 juli 1984 stelde de minister van Justitie een werkgroep in om de invloed van de Wob voor de verplichtingen van de Raad voor de Kinderbescherming te onderzoeken en voorstellen te doen over openheid en bewaring van gegevens in het algemeen. Eind 1986 stelde de werkgroep een concept op voor het omgaan met en de openbaarheid van gezinsdossiers van de Raden voor de Kinderbescherming. Op 1 januari 1987 werd het concept als nieuwe regeling van kracht en kwam de circulaire te vervallen.
- 36 Het Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk (WIJN) probeerde in 1985 door werkafspraken met instellingen en inrichtingen correcties te laten uitvoeren of toevoegingen te laten opnemen (Doek & Drewes (1987) 228, 229). Er was ook niets geregeld omtrent vernietiging van rapporten (Meijerink (1986) 69, 70).
 - 37 Verwacht werd dat aanpassingen nodig zouden zijn als de Wet persoonsregistratie behandeld zou zijn (Van Unen (1996) 436).
 - 38 Inzage was nog geen vanzelfsprekendheid. In 1983 bracht het Adviesburo Kinderbeschermings Konflikten een zwartboek uit over rapportage en dossiervorming in de kinderbescherming. Rapporten werden omslachtiger, minder stellig en de mening van de cliënt en zijn naasten ging zwaarder wegen (Buinink (1983); Dimmendaal (1998) 157-159; Van den Berg (1991) 65-67).
 - 39 Koens et al. (1998) 322.
 - 40 Delfos & Doek (1977) 271-272. De maatregel werd in 0,5 tot 1% van alle strafzaken toegepast, uiterst terughoudend vanwege de ingrijpende gevolgen voor ouders en minderjarige.
 - 41 Ibid., 285, 286.
 - 42 Het Adviesburo Kinderbeschermings Konflikten (AKK) stond ouders bij als zij in conflict waren of kwamen met een kinderbeschermingsinstantie. Het AKK werd opgericht in 1971 door ouders en kreeg navolging in andere plaatsen (Delfos & Doek (1983) 10). Het AKK ging over in het Advies en Klachtenburo voor de Jeugdhulpverlening (m.i.v. 1 januari 1999 Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg; Van der Linden, Ten Siethoff & Zijlstra-Rijpsma (2009) 225). In situatie waarin de Raad voor de Kinderbescherming van plan was een ondertoezichtstelling te verzoeken bij de kinderrechter stuurde het AKK in overleg met de betrokkenen een eigen hulpverleningsplan naar de kinderrechter. In veel gevallen overwoog de kinderrechter het alternatieve plan en ging ermee akkoord (Van Nijnatten (1986) 142). De werkwijze van de alternatieve hulpverleningsplannen was het beginpunt van het onderzoek.
 - 43 Van Nijnatten (1986) 141-160. Het WIJN had in 1976 vier formulieren ontwikkeld om de rapportage van hulpverleningsgegevens te verbeteren, maar de werkwijze bekliffde niet.
 - 44 Van Nijnatten (1986) 155.
 - 45 Tweede Kamer 1986-1987, Kamerstuk nr. 19399, nr. 8, Voorstel van wet van de leden Worrell en Haas-Berger, houdende regelen ten aanzien van de jeugdhulpverlening (Wet op de jeugdhulpverlening), 4 februari 1987.
 - 46 Tweede Kamer 1989-1990, Kamerstuk nr. 21309, nr. 4, Rechtspositie minderjarigen, 10.
 - 47 Junger-Tas, Kruissink & Van der Laan (1992).
 - 48 Dekker et al. (2012a) 94, figuur 30.
 - 49 Ibid. 95, 96.
 - 50 Ibid. 105, figuur 39.
 - 51 Junger-Tas, Kruissink & Van der Laan (1992) 84-86. De Raad voor het Jeugdbeleid onderzocht het toenemende beroep van etnische jongeren op de hulpverlening in opdracht van minister L.C. Brinkman van het ministerie van WVC. Het rapport *Hulp met eigen-waarde* verscheen in 1987.
 - 52 Junger-Tas, Kruissink & Van der Laan (1992) 88-91.
 - 53 Dekker et al. (2012a) 85.
 - 54 Dekker et al. (2012a) 65.
 - 55 Algemene maatregel van bestuur van 21-1-1982 (*Staatsblad* 16) in werking getreden op 1-5-1982. Na het organisatiebesluit van 20-6-1956 (*Staatsblad*

- 336) werd het besluit op 9-12-1969 (*Staatsblad* 543) laatstelijk vervangen.
- 56 Hermans et al. (2005) 186.
- 57 Dekker et al. (2012a) 268.
- 58 Dekker et al. (2012b) 42, 43.
- 59 Delfos & Doek (1983) 143.
- 60 Doek & Drewes (1987) 226, 227. Het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming van 25 juli 1964 (Stb 327) was al herhaaldelijk aangepast. Met de invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening werd het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming opgeheven (Kamerstuk Tweede Kamer 1989-1990, Kamerstuk nr. 21301, ondernr. 2, 70).
- 61 Doek & Drewes (1987) 228, 229.
- 62 Ibid. 297.
- 63 Van Bennekom (1982) 68.
- 64 Dimmendaal & Histodata (1990) 137.
- 65 Dekker et al. (2012b) 43.
- 66 Ibid. 57.
- 67 *Algemeen Dagblad*, 28-10-1999.
- 68 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1985, rolnummer 1577.
- 69 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1985, rolnummer 1826.
- 70 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1988, rolnummer 2073.
- 71 Groninger Archieven, toegangsnummer 2716, Arrondissementsrechtbank Groningen: onder toezicht stellingen (OTS) 1926-1995, jaar 1984, rolnummer 1736.
- 72 De terbeschikkingstelling was onvoorwaardelijk en de civiele maatregel ondertoezichtstelling bleef doorlopen. De kinderrechter was niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de terbeschikkingstelling; dat was de minister van Justitie. Elke twee jaar onderzocht de rechter die de maatregel had uitgesproken of verlenging nog in het belang van de minderjarige werd gevorderd (Doek & Drewes (1984) 312, 313). De jeugd-terbeschikkingstelling en de plaatsing in een inrichting voor bijzondere behandeling (pibb) gingen in 1995 op in de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij).
- 73 De minderjarige kon niet tegelijk civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatst zijn in een tehuis. Dat moest dus achter elkaar.
- 74 Beschikking kinderrechter 's-Gravenhage 11 januari 1988, besproken door J.E. Doek, *Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht* 1988, 105 e.v. Deze kinderrechter liet de ondertoezichtstelling doorlopen na een gezagswijziging met verwijzing naar International Covenant on Civil and Political Rights artikel 24, lid 1. Hierin staat het recht op bescherming van de minderjarige centraal.

9

De kinderrechter buitenspel? (1991-1995)

Nadat in de jaren tachtig de overtuiging de overhand kreeg dat de gezinsvoogdijinstelling de uitvoering van de ondertoezichtstelling moest beheren en niet langer de kinderrechter, restte nog de voorbereiding van deze nieuwe taakverdeling. De belangrijkste doelen waren al bepaald: geen uitvoerende verantwoordelijkheid voor de ondertoezichtstelling bij de kinderrechter, maar uitvoerende verantwoordelijkheid voor de gezinsvoogdijinstelling met toetsing door de kinderrechter en controle door de Raad voor de Kinderbescherming.¹ Het ging er nu alleen nog over hoe deze doelen te bereiken waren. De kinderrechters maakten zich daarbij zorgen over het gebrek aan zorgvuldigheid bij de voorbereiding.

9.1 Ondersteunende voorzieningen

De aantallen ondertoezichtstellingen waren weer toegenomen, waardoor ook de overheidsuitgaven toenamen. Bezuinigingen door de overheid werden onder meer gezocht in doelmatiger en efficiënter werken in de jeugdbescherming. Klachten over de jeugdbescherming ondermijnde de legitimiteit ervan. Naast doelmatigheid en efficiëntie kwam er daarom aandacht voor kwaliteit en standaardisering. Het ministerie van Justitie startte in 1991 het project *Heroriëntatie Jeugdbescherming en Reclassering*, bedoeld om de justitiële jeugdbescherming doelmatiger en efficiënter te maken, maar ook om te kunnen bezuinigen. De organisatie van gezinsvoogdijinstellingen verbeterde en de kwaliteit van het uitvoerende werk kreeg een impuls. Tot het project hoorde ook een schaalvergrotingsoperatie.

Eind 1992 kwam er een vervolgproject, *De Vernieuwing*, waarin verbetering van de kwaliteit van het uitvoerende werk centraal stond. Er werden kwaliteitsrichtlijnen geformuleerd (project *Gezins Informatie Systeem*²) die werden vertaald naar protocollen voor de begeleiding van cliënten in de gezinsvoogdij. Rapportage, hulpverleningsplannen en dergelijke werden ook gestandaardiseerd. Daarnaast ontwikkelde men een functie- en scholingsprofiel voor gezinsvoogdijmedewerkers. Nieuwe methoden en diagnostische instrumenten werden beproefd.³

De verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening verschoof met ingang van 1 januari 1992 naar de provinciale overheden, maar de justitiële kinderbescherming bleef onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Kinderbescherming en vrijwillige jeugdhulpverlening raakten meer met elkaar verbonden in de vorming van de eerste Bureaus Jeugdzorg, waarin beide (vrijwillige en onvrijwillige hulpverlening) waren opgenomen. Gedreven door bezuinigingen – het derde kabinet Lubbers kondigde bezuinigingen aan die ook de kinderbescherming zouden treffen – en het streven naar meer efficiëntie en doelmatigheid, zochten beleidsmakers naar schaalvergroting door samenvoeging van organisaties.⁴ Justitiële interventies waren ook onderwerp van wetenschappelijk onderzoek, waarbij voornamelijk residentiële zorg onderzocht werd.⁵ Efficiëntie en doelmatigheid werden niet alleen vastgelegd in regelgeving, maar ook gecontroleerd. Sinds 1 april 1994 hield de inspectie toezicht op alle voorzieningen van zowel jeugdhulpverlening als jeugdbescherming. Voortaan heette deze dienst Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.⁶

Groningen kampte begin jaren negentig, net als de rest van het land, met problemen in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Het hulpaanbod was versnipperd, verkokerd en aanbodgericht in plaats van vraaggericht.⁷ Het beleid van de provincie Groningen richtte zich op de vorming van multifunctionele organisaties (MFO's) zoals de Wet op de jeugdhulpverlening uit 1989 dat voorschreef. Een meerderheid van de instellingen sprak zich uit voor deelname aan één MFO in Groningen. Jeugdhuizen van het Leger des Heils en de Therapeutische Gezinsverpleging (TGV) gingen daarin niet mee. De jeugdhulpverlening werd gereorganiseerd en in 1995 werd de Stichting Jeugdzorg Groningen opgericht.⁸ Daarin gingen onder meer de Stichting Jeugd en Gezin (voogdij en gezinsvoogdij) en de Stichting Noordelijke Orthopedagogische Voorzieningen (SNOV) op. Stichting Jeugdzorg had twee werkstichtingen:

de Werkstichting Jeugdbescherming en de Werkstichting voor Jeugdhulpverlening. De zorgtoewijzing, het koppelen van hulpvragen aan de juiste jeugdzorgorganisatie, werd eveneens vernieuwd. Vanaf 1997 werd in fasen een Centraal Toewijzingsorgaan (CTO) gerealiseerd en daarna omgedoopt tot Groninger Toewijzingsorgaan Jeugdzorg (GTJ). Het GTJ coördineerde alle vormen van geïndiceerde hulp.

9.2 De organisatie van de functie kinderrechter

In deze periode was er naast het schrappen van de uitvoerende taak nog een aspect van het kinderrechterschap dat veranderde. Sinds de wetswijziging van 1961 inzake de aanwijzing en benoeming van de kinderrechter was hierin geen verandering meer geweest. In 1992 werd de procedure tot benoeming echter herzien. In de nieuwe procedure bracht de president van de rechtbank een voorstel voor benoeming in op de rechtbankvergadering en daar werd erover beslist. Het was nu niet meer nodig dat de minister van Justitie zich met de benoemingen zou bezighouden; controle op de rechtbank inzake benoemingen was in onbruik geraakt. Bovendien was de oude procedure omslachtig en tijdrovend. De arrondissementsrechtbanken konden voortaan zelf hun enkelvoudige kamers voor kinderrechtspraak samenstellen.⁹

Het werk van de kinderrechter inzake de ondertoezichtstelling zou grondig veranderen. In 1990 stelde staatssecretaris van Justitie A. Kosto in zijn nota *Justitiële Jeugdbescherming: met recht in beweging*¹⁰ dat bij ondertoezichtstellingen de rechtsprekende en uitvoerende taken van elkaar moesten worden gescheiden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering moest aan de gezinsvoogdijinstellingen worden overgedragen. De meeste kinderrechters waren het eens met de hoofdreden daarvoor, namelijk de versterking van de rechtspositie van justitiabelen. Ze hadden waarschijnlijk minder vertrouwen in de gewijzigde praktische uitvoering van de ondertoezichtstelling. De werkgroep kinderrechters en de studiekring familie- en jeugdrechtspraak van de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak uitten in 1991 hun zorgen bij de staatssecretaris van Justitie over de aanstaande wetswijziging.¹¹ Ze hadden onder andere twijfels of er wel voldoende controle op het beleid van de gezinsvoogd zou zijn. Ook leek het hun beter dat de kinderrechter – en niet de Raad voor de Kinderbescherming – zou toetsen of een maatregel beëindigd kon worden.¹² De staatssecretaris beloofde hen, zoals hij eerder al aan de Tweede Kamer had gedaan, dat de wet na vijf jaar geëvalueerd zou worden. Het

wetsvoorstel voor wijziging van de ondertoezichtstelling werd op 1 februari 1993 ingediend. De koers was gezet; de nieuwe manier van werken werd voorbereid.

Tot aan de wetswijziging had de kinderrechter inzake de ondertoezichtstelling ambtshalve¹³ de mogelijkheid tot verlenging van de maatregel na het einde van de termijn, evenals tot beëindiging van de maatregel of tot het aanwijzen van een andere gezinsvoogd of gezinsvoogdijinstelling. De wetswijziging van 1 november 1995 veranderde dat. De kinderrechter kon alleen nog op verzoek¹⁴ een beschikking geven en werd van actieve begeleider een lijdelijke rechter.¹⁵ Alleen als rechter betrokken verloor de kinderrechter een ook deel van zijn praktische professionele kennis.¹⁶

Het (informele) spreekuur bij de kinderrechter kwam te vervallen en er kwam een getrapte toegang tot de kinderrechter. Dat hield in dat men eerst bezwaar moest maken bij de gezinsvoogdijinstelling en pas daarna een beroep kon doen op de kinderrechter. Dit kostte echter veel tijd, waardoor escalatie van een conflict niet denkbeeldig was. Een aantal kinderrechters meende dat de gezinsvoogdijinstellingen hierdoor te veel macht zouden krijgen. Het beleid van een instelling en eventuele inactiviteit konden immers niet meer worden getoetst.¹⁷

9.3 De ontwikkelingen rond de maatregel ondertoezichtstelling

De grondslag van de ondertoezichtstelling veranderde. Tot 1995 gold de wettekst: “het zodanig opgroeien van een kind, dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd.” De maatschappelijke omstandigheden in de jaren negentig waren inmiddels zoveel anders dan die in de jaren twintig bij de invoering van de Wet op de ondertoezichtstelling, dat een wijziging onvermijdelijk was. Na 1 november 1995 luidde de wettekst als volgt: “het zodanig opgroeien van de minderjarige, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar is te voorzien, zullen falen.” Het doel van de ondertoezichtstelling veranderde echter niet. De intentie van de maatregel bleef het bieden van hulp en steun aan de minderjarige en de met gezag belaste ouder om de bedreiging op te heffen dan wel te verminderen en de ontwikkeling van het kind te ondersteunen.

Het betekende voor de kinderrechter een bevestiging van beoordelingen die in de praktijk al waren gemaakt. Twee onderdelen van de nieuwe

wettekst vallen op. Het benoemen van de gezondheid van het kind en de mogelijkheid om vervangende toestemming te geven voor medische behandeling was explicieter dan de “lichamelijke ondergang” van de oude wettekst. De toevoeging over voorafgaande vrijwillige hulpverlening was een bevestiging van de trend die al langere tijd in de praktijk zichtbaar was. Steeds vaker was er voorafgaande aan de maatregel al een traject van vrijwillige hulpverlening ingezet, zeker sinds de groei van het aanbod van vrijwillige hulpverlening. Hoewel niet in alle gevallen van toepassing, werd er steeds meer ingezet op alternatieven voordat als laatste middel een maatregel werd ingezet.

Het aantal partijen dat een verzoek tot ondertoezichtstelling kon indienen, werd in de nieuwe wetgeving uitgebreid. Naast ouders, de Raad voor de Kinderbescherming, de officier van justitie en de gezinsvoogdiinstelling, kon dit voortaan ook zijn “een andere die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt”.¹⁸ Met deze laatste partij werden pleegouders aangeduid. De groep belanghebbenden werd daarmee vergroot.

Een andere belangrijke verandering van de ondertoezichtstelling in 1995 betrof de aanwijzing van de gezinsvoogd. Bij elke ondertoezichtstelling die werd uitgesproken werd ouders erop gewezen dat zij de aanwijzingen en adviezen van de gezinsvoogd dienden op te volgen.¹⁹ In 1995 introduceerde de wetgever de schriftelijke aanwijzing, waarvan het doel was om duidelijkheid te bieden aan ouders en minderjarigen. Aan deze aanwijzing konden sancties worden verbonden en er kon bezwaar tegen worden gemaakt bij de gezinsvoogdiinstelling of bij de kinderrechter. De verwachting was dat de kinderrechter op deze manier op de hoogte zou blijven van het verloop van de casus. De schriftelijke aanwijzing werd echter niet nader omschreven en moest betekenis gaan krijgen in de praktijk.

Landelijke cijfers civiele ondertoezichtstellingen

Van 1991 tot en met 1994 steeg landelijk het aantal nieuwe civielrechtelijke ondertoezichtstellingen²⁰ van 3.676 naar 4.989. Vervolgens daalde dit aantal naar 4.582 in 1995. Dekker et al. onderzochten landelijke aantallen van zowel nieuw uitgesproken als nog lopende ondertoezichtstellingen. De grafiek uit dit onderzoek laat tussen 1991 en 1995 een stijgende lijn zien. Hoewel het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen dus steeg, was de invloed van de stijging door het hoge aantal reeds lopende ondertoezichtstellingen niet groot.²¹ De toename van het aantal ondertoezichtstellingen,

waarbij zowel nieuwe als bestaande ondertoezichtstellingen werden geteld, was over een periode van vijftien jaar wel beduidend. De stijging was al in de jaren tachtig begonnen. In de categorie 0- tot 17-jarigen steeg het aantal ondertoezichtstellingen van 8.642 in 1980 naar 16.865 in 1995; bijna een verdubbeling.²²

Dossiers en steekproef in het arrondissement Groningen

Uit de jaren 1991 tot en met 1995 zijn voor het arrondissement Groningen gegevens verzameld uit 50 van de 579 aanwezige dossiers. Er waren niet voldoende volledige zaken beschikbaar om een grotere steekproef te nemen. De steekproef betrof 71 kinderen uit 50 gezinnen; 33 jongens en 38 meisjes.

Het rechtbankdossier had nu niet altijd meer de datum van de eerste ondertoezichtstelling op de kaft,²³ maar soms stond deze nog wel in de tekst van het dossier. Soms ging het dossier niet verder terug dan een jaar. Van de 579 dossiers in het archief was er op 97 dossiers geen datum van de eerste ondertoezichtstelling vermeld. Deze dossiers konden om deze reden niet worden opgenomen in de steekproef. Evenzo mist van veel dossiers de datum van beëindiging van de ondertoezichtstelling, omdat voor elk volgende rechterlijk besluit een nieuw dossier werd aangemaakt. De dossiers zijn vanwege de wetswijziging eigenlijk korte samenvattingen uit een deel van de looptijd van de ondertoezichtstelling. Om die reden kan van de betreffende dossiers de duur van de ondertoezichtstelling niet worden vastgesteld.

De 579 dossiers vertegenwoordigen alle verzoeken tot ondertoezichtstelling uit dit gedeelte van het corpus van de steekproef. De dossiers bevatten in deze jaren niet alleen verzoeken tot ondertoezichtstelling of de verlenging dan wel beëindiging daarvan. Er zijn ook dossiers waarin zich alleen het verzoek tot ondertoezichtstelling, of alleen het verzoek tot verlenging of alleen het verzoek tot uithuisplaatsing, hetzij verlenging uithuisplaatsing of beëindiging uithuisplaatsing bevindt. Dus niet alleen complete zaken, maar ook beschikkingen over een onderdeel van een zaak. Na 1995 werd per beschikking een dossier opgemaakt.

Aan het einde van deze periode zijn de taken van de kinderrechter door de wetgeving veranderd. De aanpassing van de werkwijze gebeurde al voor 1 november 1995.²⁴ De werkafspraken tussen kinderrechter en gezinsvoogdijsinstelling zorgden voor een overgangsregeling. De kinderrechter was daarna niet meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de

ondertoezichtstelling; deze verantwoordelijkheid lag voortaan bij de gezinsvoogdijinstelling. De nieuwe werkwijze begon met een verzoek door de Raad voor de Kinderbescherming of een vraag van de gezinsvoogdijinstelling om een rechterlijke beschikking.

De kinderrechter had geen direct zicht meer op het verloop; hij had alleen de informatie uit het dossier. In sommige gevallen raadpleegde de gezinsvoogd de kinderrechter, zoals blijkt uit stukken in de verschillende dossiers. Deze informatie was echter niet meer dan een momentopname. De kinderrechter kreeg rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming en van de gezinsvoogdijinstellingen, waarop hij mede zijn besluiten baseerde. Voor 1995 werd voor elk gezin met kinderen onder toezicht een dossier aangemaakt dat pas werd gesloten als er geen kinderen meer onder toezicht stonden. Mocht een kind later weer onder toezicht komen, dan werd een nieuw dossier aangemaakt. Na 1995 werd voor elk rechterlijk besluit een apart dossier aangemaakt. Voor elk onder toezicht gesteld kind bestonden dan meerdere kinderrechtverdossiers. De gezinsvoogdijinstelling hield per kind een dossier bij; dat was niet meer het werk van de kinderrechter.

Van de 579 Groningse dossiers, dit deel van het corpus van de steekproef, werden vijf zaken aangehouden.²⁵ Vier zaken werden ingetrokken, zeventien zaken werden afgewezen. Vijftien zaken kwamen uit andere arrondissementen en dertien zaken werden overgedragen aan andere arrondissementen. In 97 dossiers was geen datum van de eerste ondertoezichtstelling genoemd (16%); daarom resteerden 482 dossiers als geschikt voor de steekproef.

Voor 18 van de 71 kinderen uit de steekproef begon de maatregel met een voorlopige ondertoezichtstelling. Vanwege de kortere duur en de wijziging in de administratie van de ondertoezichtstellingen is dit niet te vergelijken met vorige perioden. Van de 39 gezinnen in de steekproef woonden er 16 in de stad Groningen. Voor deze periode kon niet worden onderzocht wat de leeftijd bij het einde van de ondertoezichtstelling was, want niet alle zaken waren beëindigd. Om die reden kon ook de duur niet worden vastgesteld. Wel kon worden vastgesteld wat de leeftijd en het geslacht van het kind was ten tijde van de aanvang van de ondertoezichtstelling.

Bij de jongens was de groep 0- tot 12-jarigen (18) iets groter dan de groep 13- tot 18-jarigen (15). Ook bij de meisjes was de groep 0- tot 12-jarigen (21) groter dan de groep 13- tot 18-jarigen (17). In de steekproef waren dus meer jonge kinderen betrokken.

Tabel 9.1 <i>Leeftijd bij aanvang ondertoezichtstelling naar geslacht</i> (N=71) 1991-1995	
	Aanvang
Jongens 0-12 jaar	18
Jongens 13-18 jaar	15
Totaal jongens	33
Meisjes 0-12 jaar	21
Meisjes 13-18 (21) jaar	17
Totaal meisjes	38

Deze steekproef is half zo groot als de andere steekproeven, omdat de periode de helft korter is dan de andere perioden. Omdat niet van alle zaken in de steekproef het einde van de ondertoezichtstelling bekend is, is er in de tabel geen kolom 'einde van de ondertoezichtstelling' opgenomen. Van negentien minderjarigen is het einde van de ondertoezichtstelling bekend. Voor dertien jongens eindigde de ondertoezichtstelling voor 1 november 1995: acht met een duur van één jaar, drie met een duur van twee jaar en twee met een duur van vier jaar. Voor zestien meisjes eindigde de ondertoezichtstelling voor 1 november 1995: vier met een duur van één jaar, zeven met een duur van twee jaar, drie met een duur van drie jaar en twee met een duur van vier jaar.

Uithuisplaatsingen

Veertig kinderen, ofwel ruim de helft van de kinderen uit de steekproef (56%), werden uit huis geplaatst. De kinderrechter stelde met betrekking tot de uithuisplaatsingen 180 beschikkingen op. Een derde van de beschikkingen (61) betrof een pleegzorgplaatsing. Vijf plaatsingen brachten de minderjarigen in het gezin van hun vader. Tien plaatsingen waren 'op kamers'. Eenmaal was de uithuisplaatsing voor een opname in het ziekenhuis en tweemaal betrof een uithuisplaatsing een tijdelijk verblijf op een politiebureau.

De duur van de uithuisplaatsingen is niet berekend, omdat niet van alle zaken het einde van de ondertoezichtstelling bekend was.

9.4 De Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij

De Raad voor de Kinderbescherming

De Vereniging van Secretarissen van de Raden voor de Kinderbescherming reageerde op de rapporten van Gijsbers en Vliegenthart, die beiden onderzoek deden naar klachten over de kinderbescherming die binnengekomen waren bij de Tweede Kamer (zie paragraaf 8.2). In hun eigen werkdocument, *Kinderbescherming maak het waar*, schreven ze over de mogelijkheid van het afschaffen van de colleges en het herstructureren van de Raad. Ook herformuleerden de secretarissen de kerntaak van de kinderbescherming: het ging om gerichtheid op situaties “waarin het fundamentele recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid bedreigd wordt”.²⁶ De Raden voor de Kinderbescherming bleven onderdeel van het ministerie van Justitie, maar nu als één landelijke organisatie, zonder de colleges en zonder secretarissen.²⁷ Van korte lijnen naar de kinderrechter was al langer geen sprake meer; er moesten nu nieuwe werkverhoudingen ontwikkeld worden.

Ondanks de vele klachten over de Raden voor de Kinderbescherming, oordeelde de commissie Gijsbers dat er bij de Raden geen structurele tekortkomingen waren. Van het advies om de interne deskundigheid te vergroten en eventueel externe deskundigen te raadplegen, werd veel werk gemaakt. In 1991 werd bij de Raden voor de Kinderbescherming een Werkgroep Deskundigheid²⁸ ingesteld, bedoeld om de beleidsvoornemens inzake deskundigheid handen en voeten te geven. Andere aanpassingen volgden. In 1992 kwam een nieuwe versie van *Normen II* uit, waarin alle taken van de Raad werden beschreven. Met de ontwikkelingen in het veld van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming veranderde zoveel dat de Raad het rapport *Werkwijze en Organisatie Primair Proces* (WOPP) uitbracht.

Nieuw was ook het instellen van een klachtenregeling. De Raad voor de Kinderbescherming viel niet onder de Wet op de jeugdhulpverlening. Dat betekende dat de organisatie een eigen klachtenregeling nodig had.²⁹ In het nieuwe organisatiebesluit werd de klachtenregeling³⁰ verder uitgebreid voor klachten over de Raad voor de Kinderbescherming.

De Raad kreeg in de nieuwe wetgeving van 1995 een controlerende en toetsende taak met betrekking tot ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen. Indien een gezinsvoogdijinstelling zou besluiten een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing niet te verlengen, was zij verplicht de Raad zo spoedig mogelijk hiervan op de hoogte te stellen met overlegging van

het voortgangsrapport en het hulpverleningsplan. De Raad beoordeelde of deze hiermee akkoord kon gaan of eventueel zelf een verlengingsverzoekschrift zou indienen.³¹

Voor de gezinsvoogdijinstelling en de gezinsvoogden was de verandering van de taken van de Raad het meest ingrijpend. De taakverdeling was duidelijk, maar de invulling van de controle en de toetsing was niet omschreven, dus die moest zich in de praktijk gaan ontwikkelen. Kinderrechters spraken vooraf hun bezorgdheid uit of de Raad wel berekend zou zijn op de nieuwe taken. Met een sterk verminderde controle door de kinderrechter en een nog niet goed functionerende controle van de Raad zouden gezinsvoogdijinstellingen te veel ongecontroleerde macht hebben.³² Daarnaast werd de samenwerking tussen kinderrechter en Raad voor de Kinderbescherming verder uitgewerkt in werkafspraken en later in een protocol als uitwerking van de wetswijziging van 1995.

Gezinsvoogdij

Het hulpaanbod van de gezinsvoogdijinstellingen werd steeds gevarieerder. Aan het einde van het voorgaande decennium ontstonden projecten van jeugdreclassering die onder andere uitgevoerd werden door enkele gezinsvoogdijinstellingen. Er was nog geen landelijk aanbod van jeugdreclassering, maar het werd alvast opgenomen in de plannen voor de jeugdbescherming.³³ Ook een deel van de pleegzorgplaatsingen en de bijbehorende begeleiding werd door gezinsvoogdijinstellingen verzorgd.

In 1995 kwam het spreekuur van de kinderrechter te vervallen. Tot die tijd bood dit spreekuur laagdrempelige toegang tot de kinderrechter en een mogelijkheid om klachten te uiten. Een interne klachtenprocedure met betrekking tot de gezinsvoogd of de gezinsvoogdijinstelling kwam pas in 1997.³⁴

Bij het vormgeven van de veranderingen zoals voorgesteld in de nota van staatssecretaris Kosto, *Justitiële Jeugdbescherming: met recht in beweging*, kreeg men in het voorjaar van 1991 een eerste tegenslag te verwerken. Jeugdbescherming en jeugdreclassering moesten toen 20 miljoen gulden bezuinigen. In 1991 begon men ook met de voorbereidingen om de gezinsvoogdijinstellingen klaar te maken voor hun nieuwe taken in 1995. Diverse overheidsprojecten dienden om de organisaties in de (justitiële) jeugdhulpverlening te verbeteren en de kwaliteit van het gezinsvoogdijwerk te verhogen. Veertig instellingen voor gezinsvoogdij zouden moeten opgaan in veertien beheerorganisaties.³⁵ Onder invloed van de behoefte tot

schaalvergroting en de toekenning van subsidies door de overheid werden alle gezinsvoogdijinstellingen nu onderdeel van samengestelde instellingen.³⁶

De kinderrechter had een wettelijke verplichting om bij benoeming van een natuurlijk persoon tot gezinsvoogd de medewerking van een instelling in te roepen bij het uitoefenen van de leiding van de ondertoezichtstelling. Deze constructie was door de professionalisering steeds belangrijker geworden. De wetsregel dat de gezinsvoogdijinstelling een hulpverleningsplan diende op te stellen, bevestigde dat. De maatschappelijk werker en de praktijkleider van de gezinsvoogdijinstelling stelden dit plan op, waardoor de instelling in feite bepaalde welke hulp, op welke wijze, met welke frequentie en met welk doel aan de ouders en de minderjarige zou worden gegeven.³⁷

De samenwerking tussen kinderrechters, de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdijinstellingen moest voor de nieuwe situatie opnieuw worden vastgelegd. Er werd een protocol opgesteld door een vertegenwoordiging van kinderrechters, het landelijk bureau van de Raad voor de Kinderbescherming en Vedio, de vereniging van directeurs van voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen. Het protocol verduidelijkte de taken voor elk van de drie partijen.³⁸ Het protocol sloot aan bij een traditie van werkafspraken die al tientallen jaren werden gemaakt om de samenwerking te bevorderen.³⁹ De praktijk moest uitwijzen of het protocol zou werken.

Ook in Groningen kwam de genoemde schaalvergroting en meer geregleerde samenwerking tussen de verschillende organisaties tot stand. De instelling voor voogdij- en gezinsvoogdij, de Stichting Jeugd en Gezin, fuseerde in 1995 met andere instellingen tot de Stichting Jeugdzorg Groningen.⁴⁰

Groningen had twee gezinsvoogdijinstellingen. Bakker (2001) schatte dat in 1996 in de provincie Groningen 80 tot 85% van de voogdij- en gezinsvoogdijzaken naar de Werkstichting Jeugdbescherming Groningen ging en 10 tot 15% naar de Ambulante Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening van het Leger des Heils (AJL). Het restpercentage ging naar de overige voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen, zoals de William Schrikker Stichting en de Stichting Gereformeerde Jeugdbescherming.⁴¹

In de Groningse praktijk werden niet alleen Groningse gezinsvoogdijinstellingen ingeschakeld. Bij de 50 Groningse dossiers uit de steekproef waren 42 gezinsvoogden betrokken. Stichting Jeugd en Gezin Groningen

leverde 27 gezinsvoogden, tien werkten voor het Leger des Heils te Groningen, twee kwamen van de William Schrikker Stichting (gespecialiseerde gezinsvoogden voor kinderen met een handicap), één van de Raad voor de Kinderbescherming Groningen (tijdelijk bij een voorlopige ondertoezichtstelling), één van de stichting Jeugdhulpverlening Midden Nederland en één van de stichting De Opbouw uit Utrecht.

Aan de ene kant was de gezinsvoogdijinstelling verantwoordelijk voor het aanwijzen en begeleiden van de gezinsvoogd. Aan de andere kant stond de gezinsvoogd onder leiding van de kinderrechter en was hij gehouden diens aanwijzingen op te volgen. De gezinsvoogd had dus als het ware twee werkgevers. In de praktijk werden er werkafspraken gemaakt tussen kinderrechters en gezinsvoogdijinstellingen om de samenwerking te versoepelen.⁴² Volgens de wetgeving was de gezinsvoogd ondergeschikt aan de kinderrechter. De gezinsvoogd diende bij de uitoefening van zijn taak de aanwijzingen van de kinderrechter op te volgen en de kinderrechter kon te allen tijde de gezinsvoogd door een ander laten vervangen. In de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 was ook de mogelijkheid gegeven dat de gezinsvoogdijinstelling kon optreden als gezinsvoogd ingevolge een benoeming door de kinderrechter. De kinderrechter benoemde dus ofwel een maatschappelijk werker van de gezinsvoogdijinstelling ofwel de gezinsvoogdijinstelling die een maatschappelijk werker aanwees die de taken van een gezinsvoogd zou gaan uitvoeren.⁴³

De contacten tussen gezinsvoogd en kinderrechter zijn onderzocht door Mertens, die in 1993 gezinsvoogden interviewde. Hij heeft laten zien dat er in de helft van de onderzochte gevallen zowel bij het begin als tijdens de duur van de ondertoezichtstelling contact was tussen de kinderrechter en de gezinsvoogd. Bij afloop van de termijn van ondertoezichtstelling was er in 82% van de gevallen contact tussen de gezinsvoogd en de kinderrechter. Dit betrof gewoonlijk rapportage aan de kinderrechter. Af en toe was er overleg en werd er wederzijds advies gevraagd over te nemen beslissingen.⁴⁴ Het onderzoek van Mertens liet ook zien dat er, gedurende de looptijd van een ondertoezichtstelling, steeds meer begeleiding van de gezinsvoogdijinstelling kwam en steeds minder van de kinderrechter. Deze laatste speelde vooral een grote rol in het nemen van de besluiten, waarvoor hij overleg had met de gezinsvoogd.

De gezinsvoogdijinstelling en de gezinsvoogden maakten zich klaar voor de nieuwe wetgeving door meer te reflecteren op hun werkwijze. Voorheen

kon de gezinsvoogd zich meer opstellen als hulpverlener en minder als medegezagsdrager, maar in de nieuwe situatie kon dat niet meer. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag bij de gezinsvoogdijinstelling; de gezinsvoogd werd de gezagsdrager.⁴⁵

Het hulpverleningsplan leidde niet alleen tot duidelijkheid voor de betrokkenen, maar ook voor de beide begeleiders van de gezinsvoogd, namelijk de gezinsvoogdijinstelling en de kinderrechter. In de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 werd vastgelegd dat de gezinsvoogdijinstelling binnen zes weken een hulpverleningsplan moest opstellen waarin doelen op korte en lange termijn vermeld stonden. In het hulpverleningsplan werd in ieder geval opgenomen: de probleemstelling(en), de doelstelling(en) van de ondertoezichtstelling en de activiteiten van de gezinsvoogd. De doelen moesten elk half jaar binnen de gezinsvoogdijinstelling worden geëvalueerd.⁴⁶ Voor de gezinsvoogd was het een extra tijdsinvestering. Het onderzoek van Mertens naar de uitvoering van de ondertoezichtstelling in 1993 wees uit dat slechts een op de vijf gezinsvoogden erin slaagde om binnen zes weken een hulpverleningsplan op te stellen.⁴⁷ Een derde van de gezinsvoogden gaf aan dat niet alle geplande activiteiten uitvoering konden krijgen vanwege een te grote werklust.⁴⁸ Een gezinsvoogd had in 1993 een gemiddelde caseload van 33 pupillen.⁴⁹ Gezinsvoogden hadden volgens het onderzoek van Mertens tot dan toe weinig houvast bij het bepalen van hun werkwijze, omdat er bijna geen richtlijnen waren. Elke gezinsvoogd bepaalde zijn werkwijze door eigen ervaring en maakte daarbij gebruik van elementen uit verschillende theorieën en methodieken.⁵⁰ Voor de professionele gezinsvoogd telde zowel opleiding als ervaring en verdere ontwikkeling. In de volgende paragraaf blijkt hoe in Groningen de kinderrechter en de gezinsvoogd samenwerkten.

9.5 De rol van de Groningse kinderrechter

In 1992 vertrok kinderrechter A.M. de Loor-Everts naar de rechtbank te Zwolle, waar zij eveneens kinderrechter werd. Over Groningen zei ze later: “In Groningen liep alles heel geolied. Daar is een heel netwerk van hulpverlenende instanties die allemaal contact met elkaar hebben.”⁵¹ Haar opvolger werd mevrouw D. Flinterman, die sinds oktober 1991 als rechter bij de rechtbank werkzaam was. *Nieuwsblad van het Noorden* interviewde Flinterman in 1994. “In haar werk heeft ze gemerkt dat vrijwillige samenwerking tussen justitiële instellingen (de Raad voor de Kinderbescherming en

de Stichting Jeugd en Gezin en Reclassering) en niet-justitiële gebonden instellingen (maatschappelijk werk, sociaal-cultureel werk, leerplichtambtenaren, randgroepwerk, particuliere instellingen etc.) zoden aan de dijk zet. Het bijzondere aan het project is dat instellingen op een groot terrein niet alleen samenwerken, maar in de praktijk ook bereid zijn gebleken instellingsbelangen en (opgelegde) verantwoordelijkheden te delen en af te staan,” aldus de journalist.⁵²

Flinterman bleef ook na de wetswijziging van 1995 kinderrechter. In de jaren 1991-1995 tekenden eveneens negen rechters beschikkingen als kinderrechter-plaatsvervanger. Flinterman zei over de verandering van de uitvoering van de ondertoezichtstelling dat kinderrechters daardoor veel minder invloed hadden op de gang van zaken dan vijftien jaar daarvoor, en dat daarmee veel aan helderheid verloren was gegaan. Ze lichtte toe: “Toen nodigden we de ouders uit op een zitting en konden we zeggen: wij spreken nu die ondertoezichtstelling uit, uw kind zit in een pleeggezin, u krijgt een half jaar de tijd. Dan moet u werken aan uzelf, met behulp van de gezinsvoogd. En dan gaan we na een half jaar kijken of u werkelijk gekozen hebt voor het belang van het kind, of dat u in uw verslaving of problematiek blijft hangen. In dat laatste geval kiezen we voor het kind, en gaan we over tot een andere maatregel. Dan komt het kind gewoon niet meer bij u te wonen.” Nu kon Flinterman alleen maar bepalen óf een kind onder toezicht moest komen te staan, en eventueel tijdelijk uit huis moest. Wat er vervolgens met het kind gebeurde, en of de ouders genoeg meewerkten, daar had ze vaak weinig invloed op.⁵³

Van een kinderrechter werd niet verwacht dat deze onderzoeksprojecten op het gebied van kinderbescherming zou initiëren. Toch deed deze Groningse kinderrechter dat wel, samen met de Groningse Raad voor de Kinderbescherming. Met behulp van diverse andere partijen werd orthopedagogische thuishulp gegeven in het kader van een ondertoezichtstelling. Het project liep tussen maart 1991 en december 1993.⁵⁴

Uit de periode 1991 tot en met 1995 zijn vier casussen gekozen aan de hand van de vier thema's van dit onderzoek. De casus van Irene (casus 29) staat voor de categorie van het jonge kind. Zij werd heen en weer getrokken tussen loyaliteit met en angst voor haar moeder. Als casus voor de categorie adolescenten is gekozen voor Freek (casus 30). Freek was niet makkelijk en er waren vermoedens van geestelijke en lichamelijke mishandeling. Milad (casus 31) was niet in Nederland geboren en behoorde tot een minderheid.

Zijn vader en hij worstelden met hun positie tussen twee culturen. De casus van Rein (casus 32) had een strafrechtelijke aanvang. De kinderrechter legde als onderdeel van het vonnis een ondertoezichtstelling op.

Casus 29. Irene (1995-...)⁵⁵

In februari 1994 zochten familieleden van de 9-jarige Irene contact met de Raad voor de Kinderbescherming. Zij maakten zich zorgen over Irene vanwege de alcoholverslaving en psychische problemen van haar moeder. Er kwam hulpverlening zonder een maatregel. Een tweede melding gaf in maart 1995 aanleiding tot een voorlopige ondertoezichtstelling en in mei werd een definitieve ondertoezichtstelling uitgesproken. De bijbehorende beschikking is het laatste document in het dossier.

Er waren twee momenten geweest waarop familieleden de Raad voor de Kinderbescherming telefonisch benaderden om hulp te zoeken voor Irene. Hieruit volgde tweemaal een onderzoek dat werd afgesloten met een rapport. Tijdens het eerste onderzoek in 1994 bracht de Raad voor de Kinderbescherming de hulpverlening op gang en leek het nemen van een kinderbeschermingsmaatregel niet nodig. Moeder en de familie waren ervan overtuigd dat Irene loog toen ze had verteld dat ze niet naar huis wilde gaan. De raadsmedewerkster dacht dat de familie bang was voor ingrijpen van de Raad en daarom geen rekening hield met de angst van Irene.

Vijf maanden na aanvang van het onderzoek was het rapport gereed; moeder had de hulpverlening echter alweer afgebroken. In het rapport werd gesteld dat verder onderzoek nodig was om zicht te krijgen op de psychologische ontwikkeling van Irene en de aard van de hulp en begeleiding die voor haar nodig zou zijn. In overleg met moeder liet de Raad een psychologisch onderzoek doen. Het onderzoek werd uitgevoerd door een orthopedagoog onder leiding van een psycholoog. Nog voordat het rapport klaar was, deed zich een tweede crisis voor. Moeder belde de Raad en zei dat Irene uit huis wilde. Ze vroeg de raadsmedewerker met haar dochter te praten. In dat gesprek gaf Irene opnieuw aan weg te willen. Ze zei dat ze wist dat de Raad kinderen uit huis kon plaatsen en dat wilde zij ook. Ze wilde pas terug naar huis als moeder echt gestopt was met drinken. Moeder had moeite met de wens van haar dochter, maar respecteerde haar keuze. Dezelfde avond bracht de raadsmedewerker Irene naar familie. Moeder vond dat de kinderrechter maar moest beslissen hoe het verder moest.

De familie wilde hun nichtje niet langer opvangen dan noodzakelijk was, omdat ze verwachtten dat familie van vaderszijde, moederszijde en moeder zelf hiermee moeite zouden hebben. Om de tijd te overbruggen tot er plaats was in een kindertehuis, kon Irene naar een pleeggezin. Toen moeder op de hoogte werd gebracht van de aanstaande overplaatsing verzette zij zich. Ze wilde geen ondertoezichtstelling; ze wilde haar dochter weer thuis hebben en stelde zich strijdbaar op. Ook na de uitleg van de raadsmedewerker accepteerde moeder de uithuisplaatsing niet. De Raad verzocht de kinderrechter daarom in 1995 tot een voorlopige ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing. Een raadsmedewerker meldde dit aan moeder en adviseerde haar tevens om rechtshulp te zoeken. Moeder was boos.

Op de dag dat de kinderrechter beide beschikkingen verleende – er was geen zitting – werd Irene in een pleeggezin geplaatst. Aan Irene werd uitgelegd dat vanaf die dag de kinderrechter medebepaalde wat er met haar gebeurde en dat de gezinsvoogdijinstelling ging kijken naar een oplossing op lange termijn. Enkele dagen later kwam de raadsmedewerker aan Irene en het pleeggezin de gezinsvoogd voorstellen. Vader en opa van vaderszijde spraken daarna op het kantoor van de Raad met de raadsmedewerker en de gezinsvoogd. Ook met moeder en haar vriend werd diezelfde dag nog gesproken.

Op de zitting voor de definitieve ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing had de kinderrechter de beschikking over het tweede rapport van de Raad voor de Kinderbescherming en over het hulpverleningsplan van de gezinsvoogdijinstelling. Drie personen binnen de Raad voor de Kinderbescherming waren verantwoordelijk voor het eerste rapport: een unithoofd, een praktijkleider en een maatschappelijk werker. Het tweede rapport van de Raad was opgesteld onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde unithoofd, maar door een andere praktijkleider en maatschappelijk werker. In deze zaak was dat van belang vanwege de weerstand die moeder bleek te hebben tegen de eerste maatschappelijk werker.

De benoeming van een gezinsvoogd was al langer niet meer een persoonlijke benoeming, maar de benoeming van een gezinsvoogdijinstelling die zelf een gezinsvoogd koos. Bij de beschikking voor uithuisplaatsing gold dat de vaststelling voor de bijdrage aan de uithuisplaatsing aangehouden werd tot er een advies was over de hoogte van deze

bijdrage. Inmiddels was dat een taak van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen geworden en niet meer van de Raad zelf. Tijdens de zitting voor de definitieve ondertoezichtstelling hoorde de kinderrechter de betrokken praktijkleider van de Raad voor de Kinderbescherming, een vertegenwoordiger van de gezinsvoogdijinstelling en moeder. Vader was als toezienend voogd wel opgeroepen, maar niet verschenen. Aantekeningen over uitspraken tijdens deze zitting zijn niet vastgelegd dan wel bewaard gebleven in het dossier. De gezinsvoogd had in zijn verslag laten weten dat moeder opnieuw de hulpverlening voor haar verslaving had afgebroken. Irene was inmiddels vanuit het pleeggezin in een kindertehuis geplaatst. Voor de overplaatsing was geen aparte beschikking afgegeven, maar er was wel een melding van gemaakt. De kinderrechter besloot tot een ondertoezichtstelling voor een jaar en beschikte de uithuisplaatsing eveneens voor een jaar. Daarna stopt het dossier van de kinderrechter. Uit de dossiers blijkt dat na elke definitieve ondertoezichtstelling de zaak werd overgedragen aan de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter had dus al voor 1 november 1995 bij sommige ondertoezichtstellingen geen bemoeienis meer met de uitvoering.

Beschouwing over casus 29

De casus die de kinderrechter kreeg voorgelegd, betrof een minderjarige die uit huis was geplaatst en van wie de plaatsing beschermd zou worden door een voorlopige ondertoezichtstelling. De kinderrechter had alleen bemoeienis met het uitspreken van de beschikkingen: een voorlopige ondertoezichtstelling en later een definitieve ondertoezichtstelling en een uithuisplaatsing. De kinderrechter kreeg tweemaal een rapport van de Raad voor de Kinderbescherming onder leiding van dezelfde unitleider, maar van verschillende praktijkleiders en maatschappelijk werkers. Zo bleef er een vast aanspreekpunt voor de kinderrechter, ook als de maatschappelijk werker of unitleider wisselde. Het vaststellen en beschikken van de hoogte van de onderhoudsbijdrage voor uit huis geplaatste minderjarigen was niet meer de taak van de kinderrechter. Tussen 1993 en 1995 werden de financiële taken van de Raad voor de Kinderbescherming, die voorheen de kinderrechter over de onderhoudsbijdrage adviseerde, afgebouwd. De hoogte van de onderhoudsbijdrage werd voortaan vastgesteld door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen namens de minister van Justitie (dit vanwege de maatregel van kinderbescherming).⁵⁶

Dit dossier laat de nieuwe manier van werken van de kinderrechter zien. Met ingang van 1 november 1995 ging de Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel ondertoezichtstelling⁵⁷ in; de definitieve ondertoezichtstelling voor Irene was in mei 1995. Volgens de regelgeving voor de overgang viel de definitieve ondertoezichtstelling onder de nieuwe wetgeving. De betrokkenheid van de kinderrechter reikte vanaf die tijd niet verder dan het beoordelen van de casus wanneer dat werd gevraagd en het wel of niet afgeven van beschikkingen.

Casus 30. Freek (1991-1993)⁵⁸

Naar aanleiding van vermoedens van lichamelijke en geestelijke mishandeling van de 16-jarige Freek had de psychologe van zijn school in juni 1991 een melding gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming. Binnen een maand lag er een raadsrapport. Daarin stond onder andere dat er sprake was van relatieproblemen tussen de ouders. Pogingen van de Raad om vrijwillige hulpverlening te starten, mislukten. Op basis van de melding besloot de Raad om de jongen onmiddellijk uit huis te plaatsen en verzocht men bij de kinderrechter om een voorlopige ondertoezichtstelling met bijbehorende uithuisplaatsingsbeschikking. De Raad had via de Centrale voor Pleegzorg Noord-Nederland een pleeggezin voor Freek gevonden. Met de ouders en de jongen werden beide maatregelen door de Raad besproken en zij stemden ermee in.

De kinderrechter hield in juli een zitting voor de voorlopige ondertoezichtstelling, een week na de binnenkomst van het raadsrapport. De kinderrechter maakte aantekeningen over de zitting op de kaft van het dossier. Eerst liet zij alleen Freek binnen om zijn verhaal te doen. Daarna kwamen de anderen erbij: zijn ouders, pleegmoeder en een vertegenwoordiger van de Raad. In september, twee maanden na het uitspreken van de voorlopige ondertoezichtstelling, vond de zitting voor de definitieve ondertoezichtstelling plaats. Ook nu werd Freek eerst alleen binnengelaten en mocht hij zijn verhaal doen. De plaatsingsbeschikking werd vernieuwd en op basis van een financieel onderzoek van de Raad legde de kinderrechter aan de ouders van Freek ook een bijdrage in de kosten van de plaatsing op.

In februari 1992 kwam de gezinsvoogdijinstelling met een rapport, inclusief een hulpverleningswerkplan. De ouders waren nog niet te bewegen om hulp te zoeken voor hun relatieproblemen. Voor Freek achtte

de gezinsvoogd ondersteuning nodig bij het ontwikkelen van zijn eigen identiteit, het verwerken van wat er thuis was gebeurd en het herstel van de relatie met zijn ouders. In juli was de situatie zorgwekkend, zo bleek uit het rapport van de gezinsvoogdijinstelling. Freek trok zich terug en de pleegouders konden geen gesprekken met hem voeren. De gezinsvoogd paste daarop zijn hulpverlening aan: hij vond een vrijwilliger om de pleegouders te ondersteunen en hij vroeg voor Freek een psychologisch onderzoek⁵⁹ aan.

Eind september was er een zitting om de ondertoezichtstelling te evalueren. Freek vertelde de kinderrechter dat het wel goed ging. Hij en zijn ouders stemden in met een verlenging van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing. Er restte nog een half jaar tot aan zijn achttiende verjaardag. De gezinsvoogd meldde dat het moeilijke gedrag dat Freek thuis had laten zien, ook in het pleeggezin was bovengekomen: hij nam zaken weg, hield zich niet aan afspraken en verzoon smoesjes. Het vertrouwen bij de pleegouders was weg. Er zou op korte termijn gesproken moeten worden wat te doen als hij 18 jaar zou worden.

Twee maanden later ontving de gezinsvoogd het psychologisch rapport, waarvan hij een kopie naar de kinderrechter stuurde. De psycholoog signaleerde dat Freek zwakbegaafd was en in onvoldoende mate een eigen identiteit had gevormd. Het advies was plaatsing in een gezinsvervangend tehuis met een weekendcontact met een volwassene met wie hij zich kon identificeren. Het was belangrijk dat er ruimte zou komen voor herbezinning op zijn plaats in het ouderlijk huis. Dit was echter niet direct te realiseren.

De Sociaal Pedagogische Dienst wees Freek af voor plaatsing in een gezinsvervangend tehuis. Een tehuis, passend bij zijn begaafdheid, zou niet eerder dan over een half jaar plaats hebben. Ondertussen had Freek aangegeven dat hij graag bij zijn voetbaltrainer wilde intrekken. De gezinsvoogd onderzocht ook die mogelijkheid. De ouders en pleegouders waren ertegen.

Anderhalve maand later, in december, kwam de kinderrechter bijeen met Freek, zijn ouders, zijn pleegouders en de gezinsvoogd om het verdere verloop van de ondertoezichtstelling in kaart te brengen. Dit was niet met het oog op een zitting, maar om het vervolg van de hulpverlening

te bespreken, ook na het beëindigen van de ondertoezichtstelling. De kinderrechter sprak eerst met de ouders en de gezinsvoogd, daarna met de pleegouders en de gezinsvoogd, vervolgens alleen met Freek en ten slotte alleen met de gezinsvoogd. Freek gaf aan dat het niet goed ging in het pleeggezin.

De kinderrechter zei dat de ondertoezichtstelling nog een maand zou duren en dat de weg naar verdere hulpverlening nu niet belemmerd moest worden. Tegen Freek zei de kinderrechter dat hij zijn plaatsing moest afmaken. Wel kon hij altijd naar de voetbaltrainer gaan om met hem te praten. Hoe het verder zou gaan na de beëindiging van de ondertoezichtstelling moest hij met de gezinsvoogd regelen. Begin 1993 vond de laatste zitting plaats. De kinderrechter kon niets anders meer doen dan de ondertoezichtstelling beëindigen omdat Freek een maand later meerderjarig zou worden.

Beschouwing over casus 30

De minderjarige was nog thuis toen de kinderrechter de casus ter beoordeling voor zich kreeg. De rapportage van de Raad, de voorbereiding van de justitiabelen op beide maatregelen en het organiseren van de uithuisplaatsing gebeurde in korte tijd: vijf weken na de melding. De kinderrechter voldeed aan haar wettelijke taak; vanwege zijn leeftijd had de minderjarige het recht om apart gehoord te worden. Vijf maanden na de definitieve ondertoezichtstelling kreeg de kinderrechter een rapport van de gezinsvoogdijinstelling en een hulpverleningsplan. Dat was langer dan de voorgeschreven drie maanden. De praktijk was soms weerbarstiger dan de regelgeving, zoals ook eerder beschreven met betrekking tot de rapportagefrequentie van gezinsvoogden.

De kinderrechter trad verder terug op het juridische gebied, zoals voorzien in de uitvoering van de aankomende wetswijziging inzake de taken van de kinderrechter. De casus laat zien dat de gezinsvoogdijinstelling zelf de besluiten nam, die daarna werden voorgelegd aan de kinderrechter. Het was de gezinsvoogd die de psycholoog regelde en het rapport als eerste ontving. De gezinsvoogdijinstelling kon het advies van het rapport echter niet realiseren en onderzocht ook andere opties. Het bespreken van die opties stond onder regie van de kinderrechter tijdens een overleg dat daarna volgde. De begeleiding door de kinderrechter was er nog. De koers die de kinderrechter uitzette voor de laatste maanden was het toewerken naar vrijwillige hulpverlening, waarbij het de taak van de gezinsvoogd was om die te realiseren.

Casus 31. Milad (1993-1994)⁶⁰

De Groningse kinderrechter nam in maart 1994 een ondertoezichtstelling over van een collega uit de Randstad. De ouders van de 17-jarige Milad waren naar Groningen verhuisd en daarbij werd zijn ondertoezichtstelling, die een jaar daarvoor was uitgesproken, overgedragen aan het Groningse arrondissement.

Milad was vier jaar daarvoor met zijn ouders en zijn twee jongere broers naar Nederland gekomen. Het gezin was het thuisland ontvlucht. Vader kwam in het voorjaar van 1993 op aanraden van de politie naar een locatie van de Raad voor de Kinderbescherming in de Randstad. De situatie thuis dreigde uit de hand te lopen vanwege de heftige botsingen tussen hem en zijn oudste zoon. De Raad voor de Kinderbescherming verzocht de kinderrechter om de jongen onder toezicht te stellen, omdat vrijwillige hulpverlening geen effect had. Een uithuisplaatsing in een tehuis in Gelderland mislukte, vanwege zijn gedragsproblemen. Zijn vader wilde dat hij weer naar huis kwam, waardoor Milad niet gemotiveerd was om verder te gaan met de hulpverlening in het tehuis.

Het gezin verhuisde in januari 1994 naar Groningen en de Groningse kinderrechter honoreerde in maart het verzoek van zijn ambtsgeenoot om de zaak nog voor enkele maanden over te nemen. In juli zou Milad 18 jaar worden en zou de ondertoezichtstelling om die reden beëindigd worden. Bij de overdracht werd gekozen voor een Utrechtse instelling voor gezinsvoogdij, ook al zou de zaak in Groningen doorlopen. De reden van deze keus was onder meer de expertise van deze instelling in de omgang met jeugd met een gedragsstoornis. Deze gezinsvoogdijinstelling stelde een gezinsvoogdes beschikbaar, die door de Groningse kinderrechter werd aangesteld. De nieuwe gezinsvoogdes had onmiddellijk wat te melden, omdat het thuis niet goed ging met Milad.

Het thuis wonen van Milad verliep zeer gespannen. Daarom plaatste de gezinsvoogdes Milad begin maart, op de dag voor de overname, in een crisisopvangcentrum in Groningen. De Groningse kinderrechter liet daarop een beschikking tot uithuisplaatsing volgen. Daarnaast had de gezinsvoogdes een meningsverschil met het tehuis in Gelderland over de einddatum van de plaatsing. Het tehuis meende dat de gezinsvoogdes namens de kinderrechter werkte en dat daarom de kinderrechter de

beslissing over de einddatum moest nemen. De kinderrechter hoorde beide partijen, maar uiteindelijk nam de gezinsvoogdes het besluit over de einddatum en zond de mutatie naar de kinderrechter.

Half maart kwamen de kinderrechter, Milad, zijn vader en de gezinsvoogdes bij elkaar voor een gesprek. Vader was ontevreden over de gezinsvoogdes en had kritiek op het Gelderse tehuis. De gezinsvoogdes zei echter dat het goed ging in de opvang. Het duurde niet lang meer voor Milad meerderjarig zou worden en zij zocht een plaats voor hem voor de toekomst.

De kinderrechter wilde weten wat over en weer de verwachtingen waren. De gezinsvoogdes probeerde met Milad het een en ander te regelen. Zij zou de ouders één keer per maand bezoeken. Vader wilde liever niet dat Milad nog thuiskwam en hij meende niets meer voor zijn zoon te kunnen doen. Milad vond zijn verblijf in Nederland tot dan toe een teleurstelling. Veel opleidingen waren mislukt omdat hij het Nederlands onvoldoende beheerste. Het tehuis in Gelderland had voor hem als een gevangenis gevoeld. Hij zocht samen met zijn gezinsvoogdes naar een passende woonvorm en opleiding.

De Groningse kinderrechter kreeg een uitgebreid rapport van het tehuis in Gelderland, waar Milad op dat moment al drie maanden weg was. Het advies was vanuit plaatsing thuis te zoeken naar een woning en naar werk voor Milad. De kinderrechter kreeg ook een uitgebreid rapport van het Groningse tehuis, dat hem een programma voor begeleid wonen bood. Het rapport bevatte de belangrijke conclusie dat men Milad in staat achtte om via begeleid wonen tot zelfstandig wonen te komen. Bovendien verwachtte men dat de begeleiding niet een vol jaar nodig zou zijn.

Milad wist een kamer te vinden en kreeg zowel van de gezinsvoogdes als van de Groningse hulpverleningsinstelling begeleiding bij zijn opleiding en bij zijn financiën. De melding van de gezinsvoogdes dat Milad van begeleid wonen was overgegaan naar zelfstandig wonen kwam te laat bij de kinderrechter. Zij had de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing van Milad al opgeheven wegens zijn meerderjarigheid.

Beschouwing over casus 31

De kinderrechter zou met de acceptatie van de overdracht de casus slechts enkele maanden begeleiden, daar de minderjarige dan volwassen zou zijn. De Groningse kinderrechter stelde een gezinsvoogdes aan uit een ander arrondissement, terwijl de minderjarige in Groningen verbleef. Dit deed zij vanwege de speciale expertise van de gezinsvoogdijinstelling. De gespecialiseerde gezinsvoogdijinstelling was niet nieuw. In 1982 had deze instelling, de William Schrikker Stichting, al een afdeling Jeugdbescherming die erkend was als gezinsvoogdijinstelling voor lichamelijk en verstandelijk gehandicapte kinderen.

De kinderrechter respecteerde de beslissingsbevoegdheid van de gezinsvoogdes en liet, ondanks de argumenten van het tehuis over de einddatum van de opname, de gezinsvoogdes beslissen. Soms waren niet alle betrokkenen op de hoogte van de regelgeving omtrent besluiten en dan gaf de kinderrechter de juiste gang van zaken aan. Net als in de casus van Freek haalde de kinderrechter alle betrokkenen ruim voor de afloop van de maatregel bij elkaar om te bepalen hoe de laatste hulpverlening onder de maatregel moest verlopen en ter voorbereiding op de situatie na afloop van de maatregel. Hoewel de regie nu nog bij de kinderrechter lag, werd er plaats gemaakt voor de nieuwe werkwijze. De gezinsvoogdes nam het initiatief voor het besluit, waarna de kinderrechter het toetste.

Casus 32. Rein (1994-...)⁶¹

De ouders van Rein waren gescheiden en Rein woonde bij zijn moeder. Hij was 13 jaar oud toen hij werd veroordeeld voor afpersing en mishandeling. Het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming ten behoeve van de strafzaak in 1994 gaf informatie over de voorgeschiedenis van het gezin. De beschrijving van eerdere contacten met een instelling voor geestelijke gezondheidszorg waar de ouders hulp hadden gevraagd, duidde erop dat veel afspraken niet werden nagekomen en adviezen niet altijd werden opgevolgd. Rein kwam op school door overplaatsingen op een steeds lager niveau terecht en had regelmatig conflicten met leerlingen en leerkrachten. Uiteindelijk ging hij niet meer naar school. Rein vond dat de incidenten op school niet veel betekenden en hij zei dat de overtredingen hem nog geen crimineel maakten.

De kinderrechter veroordeelde hem in november 1994 tot een voorwaardelijke tuchtschoolstraf en een strafondertoezichtstelling. Zelf vond Rein

"het vonnis nergens op slaan". Hij had het niet voor het geld gedaan, maar was erbij betrokken geraakt door andere jongens. Dat waren ook niet zijn echte vrienden.

De gezinsvoogd plaatste Rein in een crisisopvanggroep van een tehuis in Groningen. De aanleiding hiervoor was de betrokkenheid van Rein bij een beroving. De gezinsvoogd meldde dit aan de kinderrechter door middel van een mutatieformulier, waarop de kinderrechter een beschikking voor uithuisplaatsing opstelde voor de termijn van drie maanden. Rein bleek echter niet te handhaven in het tehuis en eind december mocht hij weer bij zijn moeder gaan wonen. De eerste uithuisplaatsing in een regionaal tehuis was dus mislukt.

Na een maand werd Rein opgepakt voor vernielingen en in voorarrest geplaatst in een tehuis. Daar had hij voortdurend conflicten met groepsgenoten en met de leiding. Zelf zei hij dat hij wel met de jongens overweg kon, maar dat hij zich niet thuis voelde omdat hij geen crimineel was. In opdracht van de rechter-commissaris onderging Rein tijdens zijn verblijf in het tehuis een psychiatrisch onderzoek. Dit onderzoek wees uit dat hij volledig toerekeningsvatbaar was. En zo stond Rein nogmaals voor de kinderrechter. Zij legde hem een tuchtschoolstraf op en trok het voorarrest eraf. De kinderrechter stemde het strafrechtelijk proces af met de civielrechtelijke procedure.

Het tehuis, een justitiële jeugdinrichting in Groningen waar Rein zijn voorarrest en tuchtschoolstraf uitzat, adviseerde om Rein niet terug te laten keren naar zijn moeder, gezien zijn loyaliteitsconflict ten opzichte van haar. Een paar dagen nadat Rein was vrijgekomen, had de kinderrechter overleg met de gezinsvoogd en Reins vader. Vader had Rein bij familie ondergebracht, omdat hij zelf geen geschikte woning had.

Toen de gezinsvoogd erachter kwam dat Rein zijn eigen weg ging – hij woonde op straat – besloot hij hem in een tehuis met een streng regime te plaatsen: een justitiële jeugdinrichting in Nijmegen. Dit nam Rein zijn gezinsvoogd kwalijk en hij vond de plaatsing onrechtvaardig. Hij dacht dat er eerst een gesprek zou komen met hem, zijn ouders en zijn voogd om over een plaatsing te spreken en dat was niet gebeurd. Rein meende dat de kinderrechter dit wel weer recht zou zetten en hij weer naar zijn vader zou terugkeren. Hij hoorde niet tussen boeven en debielen, vond hij. Na twee maanden woonde de gezinsvoogd een behandelbespreking

van het tehuis bij en kwam hij met het advies, uit nood geboren zoals hij benadrukte, om Rein weer bij zijn vader te plaatsen. De behandelopties werden sterk beperkt door de houding van Rein en die van zijn ouders, die tegen een thuisplaatsing waren. De hulpverlening kwam in een impasse terecht.

Het tehuis en de gezinsvoogd rapporteerden aan de kinderrechter. Het rapport van het tehuis was de meest omvangrijke rapportage. In het algemene gedeelte stonden kort de belangrijkste voorafgaande gebeurtenissen. Daarna was een groot deel van het rapport besteed aan Reins delict- en probleemgedrag. Rein had het recht om op de hoogte te worden gehouden van de behandelbesprekingen. Toen hij hoorde dat een thuisplaatsing door het tehuis werd overwogen, stelde hij zich nog koppiger op. Hij was meer op zijn kamer, in de opvangkamer of in afzondering. Het was beheersen in plaats van behandelen, aldus het rapport van het tehuis. De gezinsvoogd schreef in zijn rapportage: "De binding van Rein met zijn vader is dermate sterk dat de wens van beiden, om thuis te komen gehonoreerd zou moeten worden." En: "Rein is als puber niet tot zelfreflectie gekomen door de houding van zijn vader... Zodat hij nu niet te behandelen is."

Zowel de gezinsvoogd als het tehuis adviseerden terugplaatsing bij vader onder duidelijke condities: gezinsgesprekken of hometraining, een nieuwe gezinsvoogd en Rein en zijn vader moesten zich houden aan de gemaakte afspraken. Een verdere behandeling in het tehuis had geen zin en overplaatsing naar een ander tehuis zou dezelfde problemen geven. Een plaatsing in een gesloten setting was niet te rijmen met een civiele plaatsing en was daarom volgens de gezinsvoogd geen optie.

Tijdens de zitting voor verlenging van de ondertoezichtstelling signaleerde de gezinsvoogd problemen met het ouderlijk gezag als vader zijn zoon weer in huis zou nemen. Elke plaatsing bij vader had een plaatsingsbeschikking nodig; moeder had na de echtscheiding de ouderlijke voogdij gekregen en vader was toeziend voogd.⁶² Mogelijk moest vader de voogdij krijgen. De gezinsvoogd had door de derde uithuisplaatsing krediet verloren bij de ouders en vader wilde dat er een ander aangesteld zou worden. De gezinsvoogd had er geen moeite mee als er een andere gezinsvoogd zou komen. Toch koos de kinderrechter bij het verlengen van de ondertoezichtstelling voor het aanblijven van de gezinsvoogd.

Op de zitting besprak de kinderrechter met Rein de inhoud van de brieven die hij tijdens zijn verblijf in het tehuis aan haar had geschreven. De brieven vielen samen met de rapporten die het tehuis stuurde. Rein schreef dat hij er niet thuishoorde en dat hij zou laten zien dat hij zijn school kon afmaken. Verder legde de kinderrechter uit dat zij het nodig vond dat er een plan kwam met betrekking tot school, sport, huiswerkbegeleiding en een netwerk daaromheen. Bovendien moest iedereen zich aan de afspraken houden.

De kinderrechter ondernam samen met de gezinsvoogd pogingen om Rein toegelaten te krijgen tot een school. Ondanks het feit dat de ondertoezichtstelling doorliep, eindigde het dossier. De eerstvolgende beslissing van de kinderrechter zal in een apart dossier zijn opgenomen, want vanaf die tijd werd voor elk rechterlijk besluit een nieuw dossier aangelegd. De uitvoering van de ondertoezichtstelling was overgegaan naar de gezinsvoogdijinstelling.

Beschouwing over casus 32

In deze casus maakte de kinderrechter nog gebruik van de optie tot strafrechtelijke ondertoezichtstelling, ook al was daartoe geen vordering of verzoek gedaan. In de nieuwe strafwet van 1 september 1995 kwam de strafrechtelijke ondertoezichtstelling niet meer voor.⁶³ Hiervoor was geen nieuw onderzoek nodig en het gaf de mogelijkheid tot begeleiding van ouders en minderjarige. De gezinsvoogd en ook de minderjarigen beschouwden het als een civiele maatregel, zoals blijkt uit hun uitlatingen. Het is de reden waarom de gezinsvoogd plaatsing in een gesloten setting (zoals in het strafrecht voor minderjarigen) ongeschikt vond. En ook Rein vond dat hij niet thuishoorde in een inrichting. De uitvoering van een strafondertoezichtstelling en een civielrechtelijke ondertoezichtstelling verschilden overigens niet van elkaar. In het geval van een tehuisplaatsing door een strafmaatregel paste de kinderrechter de beschikkingen aan. Zo hield zij toezicht op de juiste juridische titel van het verblijf van de minderjarige in het tehuis. Ook dit geeft aan dat de ondertoezichtstelling als een civiele maatregel werd behandeld. De minderjarige bood weerstand aan bijna alle plaatsingen. Rein meende dat in alles zijn mening zou worden gevraagd en in de situatie waarin dat niet gebeurde, dacht hij dat de kinderrechter dit recht zou zetten zodat hij weer naar zijn vader kon. Dat wijst erop dat hij meende dat de gezinsvoogd zelfstandig en zonder toestemming van de kinderrechter werkte.

De kinderrechter had een duidelijke gezagspositie van waaruit zij de justitiabelen

motiveerde. Zij overlegde met vader en de gezinsvoogd op het moment dat Rein naar huis zou gaan. De tweede terugkeer naar huis werd besproken tijdens de zitting van de verlenging van de ondertoezichtstelling. De brieven die de kinderrechter van Rein had gekregen, besprak zij ook. Ondanks de schijnbaar verstoorde relatie tussen de gezinsvoogd en de justitiabelen benoemde de kinderrechter dezelfde gezinsvoogd, waarmee zij zijn autoriteit bevestigde. Daar eindigde het dossier.

9.6 Conclusie

In deze periode zijn de voorbereidingen op de overdracht van de uitvoering van de ondertoezichtstelling zichtbaar. Dit uitte zich in het werken met mutatieformulieren en werkplannen, maar ook in de nadruk op voorafgaande vrijwillige hulpverlening en de verdere ontwikkeling van professionaliteit bij externe partners.

Hoewel de kinderrechter tot 1 november 1995 ambtshalve tot verlenging of beëindiging van een ondertoezichtstelling besloot, nam de kinderrechter in Groningen die beslissing ook in deze periode in de praktijk nooit alleen. Deze wachtte op informatie van de gezinsvoogd of een tehuis. Die samenwerking zou echter afnemen nu de gezinsvoogddijinstelling de casus volgde, en niet meer de kinderrechter. De beslissing om een maatregel niet te verlengen zou later geheel buiten hem om gaan.

De casussen laten enkele specifieke werkwijzen en problemen zien. De kinderrechter maakte werk van elke ondertoezichtstelling die wegens meerderjarigheid zou aflopen. Zowel in de casus van Freek (casus 30) als Milad (casus 31) lag er om die reden druk om de laatste maanden van de ondertoezichtstelling zo goed mogelijk te benutten. Ruim voor het aflopen van de maatregel liet de kinderrechter daarom alle partijen nogmaals bij elkaar komen om de stand van zaken te evalueren en de koers uit te zetten voor de tijd die resteerde.

Bij het handelen van de kinderrechter hoorden ook overleg en bijeenkomsten buiten de zittingen ten behoeve van de voorbereiding van de zorgkoers, om bereidheid te zoeken of om weerstand te temperen. Ondanks de grotere rol van de gezinsvoogddijinstellingen was de kinderrechter nog op een intensieve en persoonlijke wijze bezig met de begeleiding van de minderjarige en het verloop van de ondertoezichtstelling.⁶⁴

In de Kamerstukken over de wijziging van de ondertoezichtstelling stond de nieuwe rol van de kinderrechter als volgt omschreven: “De scheiding tussen rechtspraak en uitvoering van de ondertoezichtstelling brengt ou-

ders, minderjarigen en pleegouders in een betere rechtspositie. De rechter zal immers bij conflicten tussen ouders, pleegouders en minderjarige enerzijds en de gezinsvoogdijinstelling anderzijds meer dan thans als onbevangen tegenover de hem voorgelegde conflicten kunnen gelden.”⁶⁵ Het tere onderwerp van de dubbelrol van de kinderrechter – door de tijd heen bezien als van toegevoegde waarde tot ongewenst – kwam zo definitief tot een einde.

Eindnoten

- 1 In de nota *Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging*, uitgebracht door staatssecretaris van Justitie A. Kosto op 19 december 1990, werd bekendgemaakt dat de rechtsprekende en de uitvoerende taken van de rechter gescheiden werden.
- 2 In het Gezins Informatie Systeem werden kwaliteitsrichtlijnen geformuleerd (Mertens (1996) 16).
- 3 Mertens (1996) 15, 16.
- 4 Van der Bij et al. (2006) 181-184.
- 5 Dekker, M. (2016) 171.
- 6 Dekker et al. (2012a) 285.
- 7 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) 68-71.
- 8 Broese & Van Yperen (2004) 8, 22, 23.
- 9 Bac (1998) 147.
- 10 Nota Kosto, tevens Kamerstuk 21980.
- 11 *NRC*, 20-3-1991.
- 12 De Savornin Lohman et al. (2000) 17, 18.
- 13 Dat betekent dat hij uit hoofde van zijn functie als rechter het initiatief daartoe mocht nemen.
- 14 Verzoek door Raad voor de Kinderbescherming, ouders, verzorger, op vordering van het Openbaar Ministerie (De Savornin Lohman et al. (2000) 14).
- 15 Blankman & Doek (2004) 120.
- 16 Dekker, J. (2016) 199.
- 17 De Savornin Lohman et al. (2000) 56, 57.
- 18 Doek & Vlaardingerbroek (1998) 271.
- 19 Mertens (1996) 12.
- 20 De grenzen van de arrondissementen werden gelijkgetrokken met de grenzen van de provincies. Voor de arrondissementen Groningen, Leeuwarden en Assen veranderde echter niets, omdat die arrondissementsgrenzen al gelijk waren aan de provinciegrenzen (Tweede Kamer, 22 095 nr. 3, p. 13).
- 21 Dekker et al. (2012a) 94, 95.
- 22 Ibid. 94, 95.
- 23 De consequentie hiervan is dat de steekproef kleiner is geworden, maar er nog wel één dossier per gezin was. In de nieuwe werkwijze werd het een dossier per kind.
- 24 “Een voor het tijdstip van inwerkingtreding van de wet door de kinderrechter uitgesproken ondertoezichtstelling geldt met ingang van dat tijdstip als een ondertoezichtstelling als bedoeld in de wet.” (*Staatsblad* 255, Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (artikelen 254 en volgende van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek) artikel IX).
- 25 Eén verzoek werd ingetrokken, twee verzoeken werden afgewezen en twee verzoeken hadden een onbekende afloop.
- 26 Beaufort-Caspers & Veldkamp (1991); Groen & Van Montfoort (1993) 8.
- 27 Bij et al. (2006) 178-180.
- 28 Boendermaker (1992) 1.
- 29 Delfos & Doek (1983) 89-93.
- 30 Het organisatiebesluit van 1982 gaf voor het eerst een beklagregeling (Doek & Vlaardingerbroek (1998) 206).
- 31 De Savornin Lohman et al. (2000) 17, 18.
- 32 Ibid., 57.
- 33 Spaans & Doornheim (1991).
- 34 Doek & Vlaardingerbroek (1998) 568.
- 35 Mertens (1996) 15.
- 36 Delfos & Doek (1983) 143; Dekker et al. (2012b) 58, 59.
- 37 Doek & Vlaardingerbroek (1993) 185.
- 38 De Savornin Lohman (2000) 62.
- 39 Doek & Drewes (1987) 297.

- 40 Broese & Van Yperen (2004) 10. Per 1 januari 2004 ging het Bureau Jeugdzorg Groningen functioneren.
- 41 Bakker (2001) 21.
- 42 Delfos & Doek (1983) 111; Doek & Drewes (1987) 241; Tweede Kamer 23 003, ondernr. 3, Herziening van de maatregel ondertoezichtstelling van minderjarigen (artikelen 254 en volgende van Boek I van het Burgerlijk Wetboek) 3.
- 43 Doek & Vlaardingerbroek (1993) 184.
- 44 Mertens (1996) 49.
- 45 Ibid., 66.
- 46 Ibid. 4, 5.
- 47 Ibid., 3, 4.
- 48 Ibid., 5, 6.
- 49 Ibid., 45.
- 50 Ibid., 6. Ook onderzoek door de Inspectie Jeugdhulpverlening liet zien dat de toetsbaarheid van het hulpverleningsproces nog te wensen overliet; Knorth & Smit (1999) 38.
- 51 *Reformatorisch Dagblad*, 20-1-1993, 'Dit is hun laatste kans.'
- 52 *Nieuwsblad van het Noorden*, 16-4-1994, bijlage, 'Geen uitvlucht meer!'
- 53 *NRC-reader*, 11-3-2013, 'Dan komt uw kind niet meer bij u terug.'
- 54 Enkele conclusies uit het onderzoek waren: het ontwikkelde thuishulpprogramma had er sterk aan bijgedragen dat de onder toezicht gestelde kinderen niet uit huis geplaatst hoefden te worden. Op dat moment was er in de jeugdbescherming geen mogelijkheid om een thuishulpprogramma in te zetten als de ouders ongemotiveerd waren voor professionele ondersteuning. De hoge werkdruk van de gezinsvoogden verhinderde een tijdig en effectief gebruik van het orthopedagogisch thuishulpprogramma (Van Lokven (2002)).
- 55 Archief arrondissementsrechtbank Groningen, civiele ondertoezichtstellingen 1922-1995, jaar 1995, rolnummer 2860.
- 56 Doek & Vlaardingerbroek (1998) 324-330.
- 57 Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel ondertoezichtstelling van minderjarigen (artikelen 254 en volgende van Boek I van het Burgerlijk Wetboek), *Staatsblad* 255.
- 58 Archief arrondissementsrechtbank Groningen, civiele ondertoezichtstellingen 1922-1995, jaar 1991, rolnummer 102499.
- 59 Een psycholoog van de Kohnstammstichting uit Utrecht deed het onderzoek.
- 60 Archief arrondissementsrechtbank Groningen, civiele ondertoezichtstellingen 1922-1995, jaar 1994, rolnummer 2727.
- 61 Archief arrondissementsrechtbank Groningen, civiele ondertoezichtstellingen 1922-1995, jaar 1994, rolnummer 2822.
- 62 Na 2 november 1995 maakte een wetswijziging het mogelijk dat beide ouders op aanvraag gezamenlijk gezag konden verkrijgen. In 1998 werd de wet nogmaals aangepast en kregen gescheiden ouders automatisch gezamenlijk gezag na echtscheiding (Van Hout & Spinder (2001) 90).
- 63 Kruissink & Verwers (2001) 35.
- 64 Doek & Vlaardingerbroek (1998) 185, 186.
- 65 Kamerstukken II 1992/1993, 23 003, nr. 3, p. 20.

10

Conclusie

Het onderzoek voor dit proefschrift richtte zich op de rol van de kinderrechter in de praktijk van de civiele ondertoezichtstelling tussen 1922 en 1995. In deze periode was de kinderrechter verantwoordelijk voor zowel het uitspreken van de maatregel als voor de uitvoering ervan. Het onderzoek spitste zich toe op het arrondissement Groningen.

De volgende onderzoeksvragen zijn gesteld:

1. Hoe organiseerde zich in Nederland de functie van kinderrechter en welke ontwikkelingen deden zich daarin voor tussen 1922 en 1995?
2. Hoe ontwikkelde zich in deze periode de kinderbeschermingsmaatregel ondertoezichtstelling kwantitatief, zowel landelijk als in het arrondissement Groningen?
3. Welke rol had de kinderrechter in relatie tot andere personen en instituties tijdens een ondertoezichtstelling in het arrondissement Groningen?
4. Hoe handelde de kinderrechter in de praktijk van de civiele ondertoezichtstelling in het arrondissement Groningen?

In dit onderzoek gaat het om het handelen van de kinderrechter in de praktijk en hiervoor waren de dossiers van de kinderrechters de belangrijkste bron. Hiervoor is een noordelijke arrondissement gekozen met een goede dossiervorming, waarin zowel stad als platteland voorkwamen. De dossiers die de kinderrechters bijhielden over de onder toezicht gestelde

minderjarigen in het arrondissement Groningen geven een beeld van het handelen van de kinderrechters door de tijd heen. Er waren *wettelijke taken* ofwel taken die zij moesten doen, *wettelijke opties* ofwel taken die ze mochten doen, en er was *professionele ruimte* waarin de kinderrechters hun taken invulden naar eigen inzicht. Aan de hand van de Groningse dossiers geeft deze studie een beeld van het werk van de kinderrechter in de praktijk en van de veranderingen die zich daarin tussen 1922 en 1995 voltrokken.

Het aantal dossiers dat onderzocht kon worden, is door de lange onderzoeksperiode en de grote hoeveelheid dossiers beperkt en geeft een beeld van het werk van de kinderrechter. Door het beperkte aantal kwalitatief onderzochte dossiers zouden andere unieke dossiers mogelijk over het hoofd kunnen worden gezien. Het gaat echter niet om een uitvoerige beschrijving van de rol van de kinderrechter. In plaats daarvan gaat het erom hoe de rol van de kinderrechter er in de praktijk uitzag voor een aantal rechters in een specifiek arrondissement en in een specifieke tijd. Het dossiermateriaal is een rijke bron aan informatie, maar kent ook enkele beperkingen. Wat de kinderrechter uiteindelijk besloot, volgde onder meer uit de in het dossier aangetroffen stukken. Hoe de kinderrechter de aangeboden informatie woog en verwerkte, kan hieruit echter niet worden afgeleid. Ook wat er tijdens de zittingen gebeurde of tijdens een mondeling overleg of informele contacten met andere instituties blijft grotendeels buiten beeld. Niet alle beschikbare en verzamelde data zijn in dit onderzoek gebruikt. Verder onderzoek op basis van de beschikbare data zou mogelijk zijn, behoudens de begrenzingen van de privacywetgeving (Algemene Verordening Gegevensbescherming, AVG) en mits de daarvoor benodigde toestemming verkregen is van de archiefeigenaren: de Raad voor de Rechtspraak en de president van de arrondissementsrechtbank Groningen.

De eerste vraag betreft de organisatie van de functie van kinderrechter en de ontwikkelingen zoals die zich daarin tussen 1922 en 1995 voordeden. Het idee van een rechter, speciaal voor kinderen, ontstond al tijdens de vorming van de Kinderwetten in 1901. Het draagvlak voor de functie groeide en de functie van kinderrechter paste uitstekend bij de tegelijk in 1922 ingevoerde kinderbeschermingsmaatregel ondertoezichtstelling. Nog voordat de functie werd ingesteld, waren er al zeer betrokken rechters voor kinderzaken. Ondanks draagvlak en betrokkenheid was het invullen van de vacatures voor kinderrechter echter vaak een probleem. Er was geen

tijd en financiering voor een opleiding, waardoor praktijkervaring de enige leermeester was.

Veranderingen in de wet- en regelgeving volgden de praktijk, zoals het afschaffen van het familieverhoor in 1947, of remden deze af, zoals de maximale termijn van uithuisplaatsing in 1955. In de tweede helft van de twintigste eeuw werd het rechtendiscours, zowel nationaal als internationaal, van steeds grotere invloed op het handelen van de kinderrechter. Kinderen werden als mondig beschouwd en hun rechtspositie verbeterde nog voor de wetwijzigingen van de Wet op de jeugdhulpverlening in 1989. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), geratificeerd in 1950 en sindsdien met protocollen aangevuld, kreeg steeds grotere draagvlak binnen de rechterlijke macht en werd later gevolgd door het in 1995 geratificeerde Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Kinderrechters zelf traden als groep regelmatig naar buiten om politieke of maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden, zoals enkele voorbeelden laten zien. Zo konden de georganiseerde kinderrechters weliswaar voorkomen dat er begin jaren dertig werd bezuinigd op de maatregel, maar moesten ze wel terughoudend zijn met de toepassing ervan. Naar aanleiding van kritiek op de functie van kinderrechter met betrekking tot de ondertoezichtstelling belegden kinderrechters in 1988 een studieweekend, waarin zij hierop een antwoord wilden geven met werkafspraken en opleidingskwalificaties.

Kinderrechters waren tot en met enkele jaren na de Tweede Wereldoorlog altijd mannen. De heersende opinie was dat een vrouw hiervoor niet de constitutie had en een vrouwelijke rechter – voor het leven benoemd – zou niet uit haar post ontheven kunnen worden na een huwelijk, zoals toen de regel was voor vrouwen in overheidsdienst. Het tekort aan rechters na de oorlog en de langzamerhand veranderende opvattingen over de gehuwde werkende vrouw leidden in 1948 tot de aanstelling van J.C. Hudig als eerste vrouwelijke kinderrechter in Rotterdam. Het duurde nog tot de jaren zeventig voordat het aantal vrouwelijke rechters toenam en dan meestal in de functie van kinderrechter. De rechterlijke macht was geen mannenbolwerk meer. Het kinderrechterschap bleek een niche voor vrouwelijke rechters, ook omdat de functie bij de meeste mannelijke rechters veelal weinig aanzien had.

De tweede vraag betreft de kwantitatieve ontwikkeling van de ondertoezichtstelling in de periode 1922-1995, zowel landelijk als in Groningen. Bij het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn alle gegevens van nieuw onder toezicht gestelde minderjarigen per jaar en per arrondissement verzameld en opgeteld, uit welke gegevens de grafieken voor civiele en voor strafrechtelijke landelijke cijfers zijn samengesteld (bijlage 1 en 3). De aantallen van nieuw civiel onder toezicht gestelde minderjarigen in het arrondissement Groningen zijn in een aparte grafiek opgenomen, evenals de aantallen van nieuw strafrechtelijk onder toezicht gestelde minderjarigen in het arrondissement Groningen (bijlage 2 en 4).

Alle dossiers van ondertoezichtstellingen tussen 1922 en 1995 in het archief van de arrondissementsrechtbank in Groningen zijn door mij in een database geregistreerd. De kinderrechters maakten een dossier per gezin en in het gezin konden een of meerdere kinderen onder toezicht staan. Het aantal dossiers is derhalve veel minder dan het aantal minderjarigen uit de genoemde grafieken. In totaal zijn 5063 dossiers geregistreerd, waaruit een steekproef van 541 dossiers is getrokken voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens, zoals bijvoorbeeld leeftijd bij aanvang en einde van de ondertoezichtstelling, geslacht, aantal gezinsvoogden en duur van de uithuisplaatsing. Uit deze steekproef van 595 dossiers zijn 32 dossiers gekozen (purposive sampling) voor kwalitatief onderzoek door tekstanalyse, om het handelen van de kinderrechter in beeld te brengen. De keuze van de dossiers is gerelateerd aan vier categorieën: een kind jonger dan twaalf jaar, een kind ouder dan twaalf jaar, een kind uit een gezin met een moeilijke maatschappelijke positie en een onder toezicht gestelde minderjarige bij wie de maatregel een strafrechtelijke aanvang had. De eerste twee categorieën zijn leeftijdsgerelateerd, vanwege specifieke opvoedingsbehoeften van jeugdigen van verschillende leeftijden. In de derde categorie ging het om jeugdigen die in een moeilijke maatschappelijke positie verkeerden. In de onderzochte dossiers betrof dit ongehuwde zwangerschappen, 'onmaatschappelijke gezinnen' en jeugdigen uit een niet-Europese cultuur. Dit was een extra zorg bij de opvoeding. Dossiers met een strafrechtelijke aanvang verduidelijken de verbanden tussen kinderstrafrecht en civiel kinderrecht.

Onderzocht is de groei van het totale aantal minderjarigen over wie voor de eerste keer een civiele ondertoezichtstelling werd uitgesproken, zowel landelijk als in Groningen. Het arrondissement Groningen volgde de landelijke trend, maar week er soms van af. Specifiek voor Groningen was bijvoorbeeld de vermindering van het aantal ondertoezichtstellingen nadat

de vaste kinderrechter W.W. Feith in 1942 in gijzeling was genomen door de bezetter. De eerste jaren na de oorlog bleef het aantal ondertoezichtstellingen hoog en de landelijke trend laat zien dat het aantal minderjarigen die voor de eerste keer onder toezicht werden gesteld ook in de jaren vijftig hoog bleef. In het arrondissement Groningen bereikte het aantal minderjarigen met een nieuwe ondertoezichtstelling een eenmalig hoogtepunt in 1950 en liep daarna terug. Net als met de landelijke aantallen was er in Groningen begin jaren zestig een lichte daling en halverwege de jaren zestig een tijdelijke stijging. Daarna leidde de kritiek op de kinderbescherming en de kinderrechter tot een terughoudend toepassen van de maatregel. Landelijk deed zich een duidelijke daling voor rond 1971 met het laagste naoorlogse aantal rond 1976; dit was ook zo in Groningen. Landelijk nam vanaf 1985 het aantal ondertoezichtstellingen weer toe, maar na 1988 was er sprake van een daling. Mogelijk had de invloed van de nieuwe Wet op de jeugdhulpverlening hiermee te maken. Vanaf 1990 steeg het landelijke aantal verder. In Groningen zette de toename eerder in, al in 1983, maar was er begin jaren negentig een daling in de aantallen minderjarigen met deze maatregel. Daarna steeg het aantal opnieuw.

Wat laten de steekproeven betreffende de aanvang van de ondertoezichtstelling, de duur van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsingen zien? Bij aanvang van de ondertoezichtstelling in de jaren twintig en dertig lagen de aantallen minderjarigen van de groep 0-12 jaar en die van de groep 13-18(21) jaar niet ver uit elkaar en wisselden ze elkaar af in omvang. Het is opvallend dat de groep minderjarigen in de leeftijd van 0-12 jaar in de jaren veertig veel groter was. In de jaren vijftig was het verschil tussen beide groepen kleiner, maar bleef de jongste groep duidelijk groter. In de decennia daarna lagen de aantallen weer niet ver uit elkaar.

De voorlopige ondertoezichtstelling werd in het arrondissement Groningen tot aan de jaren zestig nauwelijks gebruikt. De opvallende stijging van het aantal voorlopige ondertoezichtstelling in de jaren zestig viel samen met een toename van het aantal uithuisplaatsingen. In de jaren zeventig, waarin het percentage uithuisplaatsingen met 59% nog hoog was, bleef ook het percentage voorlopige ondertoezichtstellingen met 42% nog fors. Daarna bleef het percentage voorlopige ondertoezichtstellingen stabiel rond de 25%.

De grafiek met betrekking tot de duur van de ondertoezichtstelling in Groningen laat zien dat 50% of meer na drie jaar beëindigd was (bijlage 6). De jaren vijftig vormen de enige periode waarin de helft van de

ondertoezichtstellingen binnen twee jaar was afgelopen.

Het percentage uit huis geplaatste kinderen in Groningen bleef tot en met de jaren veertig beneden de 20% van het totaal aantal onder toezicht gestelde minderjarigen. De opvatting was om uithuisplaatsing te vermijden, omdat ondertoezichtstelling niet moest gaan lijken op ontheffing of ontzetting. Een enkele keer was de uithuisplaatsing vrijwillig, dus zonder beschikking tot uithuisplaatsing. De stijging naar 26% in de jaren vijftig is wellicht toe te schrijven aan de ruimere mogelijkheden tot uithuisplaatsing, toen er ook elders dan in een inrichting geplaatst mocht worden. In de jaren zestig steeg het percentage uit huis geplaatste minderjarigen fors naar 62%. De voorlopige ondertoezichtstelling maakte het mogelijk de minderjarige snel uit huis te plaatsen. Mogelijk had de ruimere wettelijke keuze van plaatsing hier invloed op.

In de jaren zeventig werd de ondertoezichtstelling terughoudend toegepast, maar de mogelijkheid tot uithuisplaatsing bleef in de steekproef relatief hoog (59% tegenover 62% in de jaren zestig). Mogelijk waren nieuwe vormen van hulpverlening (meer pleeggezinplaatsingen, begeleid wonen, centra voor kamertraining) hierop ook van invloed. In de jaren tachtig steeg het aantal uithuisplaatsingen in de steekproef verder naar 79%. In dit decennium kregen minderjarigen meer rechten, maar werd ook ruim driekwart van de onder toezicht gestelde kinderen uit huis geplaatst. Alleen ambulante begeleiding van de gezinsvoogd vond men blijkbaar onvoldoende. In de eerste helft van de jaren negentig nam het percentage uithuisplaatsingen in de steekproef af tot 56%.

De derde vraag betreft de samenwerking van de kinderrechter met andere personen en instituties in de praktijk van de ondertoezichtstelling. Welke rol had de kinderrechter in die praktijk in relatie tot andere personen en instituties tijdens een ondertoezichtstelling in het arrondissement Groningen?

Bronnen om de samenwerking van de Groningse kinderrechters met andere personen en instituties in beeld te brengen, waren de dossiers uit de kwalitatieve steekproef, jaarverslagen van Pro Juventute Groningen, jaarverslagen van de Voogdijraad Groningen, jaarverslagen van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, *Nieuwsblad van het Noorden* en literatuur. Deze vraag richt zich op de betrokkenen, anders dan de justitiabelen, bij de procedure vanaf het verzoek tot ondertoezichtstelling tot en met het einde van de ondertoezichtstelling. Het ging om

personen of instellingen waarmee de eigen activiteiten van de kinderrechter werden afgestemd, omdat zij eerder of later een rol speelden in het traject rond de justitiabelen. Enkele betrokkenen behoorden tot de eigen organisatie van de kinderrechter; zij waren namelijk werkzaam binnen de rechterlijke macht. De overige betrokkenen bevonden zich buiten de rechterlijke macht en hadden in meerdere (Voogdijraad, gezinsvoogden, tehuizen) of in mindere mate (burgemeesters, politie, samenwerkingsverbanden tussen organisaties in de kinderbescherming) betekenis voor de procedure onder leiding van de kinderrechter.

Binnen de rechterlijke macht stond altijd de *griffier* de kinderrechter ter zijde. Eind jaren veertig en begin jaren vijftig kreeg de Groningse kinderrechter daarnaast ook ondersteuning van een secretaresse, maar deze ondersteuning werd in 1954 vanwege bezuinigingen alweer beëindigd. Griffier mevrouw A.A. Berg, die in de jaren vijftig kinderrechter De Sitter had bijgestaan, werd in 1965 kinderrechter-plaatsvervanger, nog voor er in Groningen een eerste vrouwelijke vaste kinderrechter was benoemd. Vanaf 1957 was er een opleiding tot rechterlijk ambtenaar (raio). Deze kandidaten moesten eerst stage lopen op de griffie. Waar voorheen de financiële zelfstandigheid en voornamelijk afkomst van invloed was op de benoeming tot rechter, werd dat nu de positie van griffier. Het werd een opstap naar het rechterschap en daarbij ook naar het specialisme van kinderrechter.

Ook was er binnen de rechterlijke macht de samenwerking tussen de kinderrechter en de *officier van justitie*. In eerste instantie was de officier van justitie onderdeel van het proces van de civiele ondertoezichtstelling, waarmee het civiele rechtsproces trekken vertoonde van het kinderstrafrecht. Vanaf 1934 verdween de officier van justitie uit het proces van de civiele zaken tot ondertoezichtstelling. Toch bleef de officier van justitie in Groningen betrokken bij de civiele ondertoezichtstelling, want juist in de jaren dertig kwam twintig procent van alle verzoeken tot ondertoezichtstelling van hem. Na de jaren vijftig kwamen er geen verzoeken meer van de officier van justitie. In de jaren vijftig ontstond in het arrondissement Groningen een vorm van samenwerking tussen de kinderrechter, de officier van justitie en de Voogdijraad met gevolgen voor de civiele ondertoezichtstelling waarin ook het kinderstrafrecht een rol speelde. In dit zogeheten driehoeksoverleg werd beleid voor individuele zaken besproken. Deze vorm van overleg, die in elk arrondissement anders kon zijn, hield op bij de wetswijziging van 1995.

Ten slotte waren er collega-rechters die optraden als *kinderrechter-plaatsvervanger* en bij afwezigheid de vaste kinderrechter moesten

vervangen. Zij moesten dus enigszins bekend zijn met de taken van de kinderrechter en daarom kwamen niet alle collega-rechters hiervoor in aanmerking.

De ondertoezichtstelling kwam mede tot stand door actoren buiten de rechterlijke macht. Het proces van ondertoezichtstelling begon gewoonlijk bij de *Voogdijraad*. De Voogdijraad bracht het verzoek aan bij de kinderrechter. Er was sprake van een wisselwerking tussen Feith, kinderrechter tussen 1925 en 1942, en de Voogdijraad. De leden van de Voogdijraad moesten inschatten welke zaken de kinderrechter wel en welke zaken hij niet zou honoreren. Andersom moest Feith de Voogdijraad polsen als hij meende dat een ontzetting of ontheffing beter zou zijn, want een verzoek daartoe was een beslissing van de Voogdijraad. De Voogdijraad stelde in eerste instantie aan de kinderrechter een gezinsvoogd voor. Als dat niet lukte, ging Feith zelf op zoek naar geschikte kandidaten.

In de betrekkingen tussen de kinderrechter en de Voogdijraad was er sprake van korte lijnen en betrokkenheid in de communicatie. Feith en later ook De Sitter, kinderrechter tussen 1945 en 1965, ontmoetten de secretaris van de Voogdijraad als vertegenwoordiger van deze Raad op de zitting en zij zagen elkaar ook bij Pro Juventute, waarvan zij beiden lid waren. Pro Juventute voorzag de kinderrechter van een rapport en van advies in kinderstrafzaken, die soms ook aanleiding konden zijn voor een ondertoezichtstelling.

Zowel de kinderrechter als de Voogdijraad maakte gebruik van twee belangrijke andere instanties, namelijk de *politie* en de *burgemeesters*. Met de groei van het aantal zaken dat de Voogdijraad behandelde, werd het steeds moeilijker voor de vrijwilligers om alle onderzoeken zelf te doen. Het raadplegen van de politie was al vanaf 1925 toegevoegd als onderdeel van het onderzoek en gaandeweg werd het rapport van de politie als bijlage toegevoegd aan het verzoek. Enkele jaren later, in 1930, had de politie in de stad Groningen een eigen afdeling kinderpolie. Voor informatie over minderjarigen buiten de stad en directe omgeving van Groningen werd de burgemeester ter plaatse gevraagd om inlichtingen, die vervolgens de politie aldaar onderzoek liet doen. Feith en later ook De Sitter stelden zo nodig hun vraag om inlichtingen tijdens de ondertoezichtstelling aan burgemeesters buiten de stad Groningen, bijvoorbeeld wanneer ze op zoek waren naar een geschikte vervanger van een gezinsvoogd. Vanaf de reorganisatie van de Voogdijraad in 1956 werd het politierapport niet meer gebruikt en vroegen kinderrechters indien nodig inlichtingen bij algemene dienstverleners zoals de sociale dienst van de gemeente.

Bij de reorganisatie van de Voogdijraad naar de *Raad voor de Kinderbescherming* in 1956 professionaliseerde de Raad, maar liep deze door de nieuwe taken en werkwijzen en door personeelsgebrek ook achterstanden op. De verzoeken werden nu opgesteld door maatschappelijk werkers in plaats van vrijwilligers en zonder politierapporten. Ook werden ze omvangrijker en zodanig voorbereid dat er al een gezinsvoogd beschikbaar was en eventueel een plaats in een tehuis. Kinderrechter De Sitter had hierdoor meer werk aan de voorbereiding van de zitting bij nieuwe verzoeken tot ondertoezichtstelling, maar minder werk na de toewijzing van het verzoek. De professionalisering, de veranderingen in de werkprocessen en de toename van zaken zorgden voor een grotere afstand tussen de Raad en de kinderrechter.

In de jaren zestig, bij de toename van het aantal voorlopige ondertoezichtstellingen, was een specifieke werkwijze zichtbaar tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdijinstelling en de kinderrechter. Indien de Raad om een voorlopige ondertoezichtstelling verzocht, kwam er ook een voorlopige gezinsvoogd, die nagenoeg altijd werd vervangen bij de definitieve ondertoezichtstelling. Deze voorlopig aangestelde gezinsvoogd was gewoonlijk een vaste medewerker van de gezinsvoogdijvereniging. Zo kon de keuze voor de definitieve gezinsvoogd nog even worden uitgesteld. De nieuwe Raad voor de Kinderbescherming werd ook verantwoordelijk voor adviezen aan de kinderrechter inzake strafzaken, wat voorheen een taak was van Pro Juventute. Dit kon zowel een strafrechtelijke als een civielrechtelijke ondertoezichtstelling zijn. Er was tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter dus sprake van een grote samenwerking op zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk gebied.

Eind jaren zestig en begin jaren zeventig kwam er harde maatschappelijke kritiek op de kinderrechter en de Raad voor de Kinderbescherming en alles wat met kinderbescherming te maken had. Juist de samenwerkingsrelatie tussen deze twee werd gezien als bevoogdend en een beperking voor de rechten van de justitiabelen. Het wantrouwen tegen de kinderbescherming, veranderende opvattingen en de opkomst van alternatieve vrijwillige hulpverlening zorgden voor een daling in de toepassing van de ondertoezichtstelling. De Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter werden terughoudender met de toepassing van de maatregel. De verruiming van het inzagerecht noodzaakte tot een voorzigtiger verantwoording van het verzoek in de raadsrapporten. Nu kwam de raadsonderzoeker die het rapport had opgesteld naar de zitting, en niet de secretaris.

De contacten met de Raad waren trapsgewijs door de invoering van units met unithoofden, praktijkleiders en onderzoekers. Wel kwamen medewerkers van de Raad in de praktijk flexibel tegemoet aan problemen die zich voordeden in het proces van de ondertoezichtstelling. Zo werden raadsmedewerkers zo nu en dan ingezet als tijdelijke gezinsvoogden bij gebrek aan beschikbaarheid daarvan. Dit nam af in de jaren tachtig, mogelijk door de verlaging van de werklast van de gezinsvoogden. Het steeds groeiende takenpakket van de Raad voor de Kinderbescherming zorgde voor een uitbreiding van het bureau van de Raad, terwijl de taken van het college van de Raad verminderden. Door toename en complexiteit van zaken werd de relatie tussen Raad en kinderrechter zakelijker, waarbij het maken van werkafspraken van steeds groter belang werd.

Een bijzondere instantie waarmee de kinderrechter samenwerkte, was *Pro Juventute*. Door Pro Juventute werden rapporten opgesteld over de kinderen die voor de kinderrechter verschenen in een strafrechtelijke procedure. Daarnaast was er de *ambtenaar voor de kinderplicht*, de enige werknemer van Pro Juventute, gesubsidieerd door de overheid en sinds 1912 in Groningen aangesteld. Ook de kinderrechter mocht gebruikmaken van zijn diensten en dat deed hij voor extra onderzoek tijdens de ondertoezichtstelling of als gezinsvoogd voor moeilijke zaken. Een voorbeeld was J. van der Zijl, de Groningse ambtenaar voor de kinderplicht en tegelijk directeur van het Observatiehuis voor jongens van Pro Juventute. Door de kennis vanuit deze functies was hij uitermate geschikt voor het schrijven van de observatierapporten voor de kinderrechter. Wel liepen zijn rapporten door de vele functies die hij vervulde vaak vertraging op, met als gevolg wrijving tussen de Voogdijraad en Pro Juventute, waardoor de kinderrechter behoedzaam met beide partijen moest omgaan. In de oorlogsjaren liep het aantal zaken snel op en kreeg Pro Juventute financiële ruimte van de onder Duits toezicht staande overheid voor uitbreiding van het aantal ambtenaren voor de kinderplicht. Hierdoor had de latere kinderrechter G.F. de Sitter, die na de oorlog aantrad, een tijd lang de beschikking over meer professionals die hij als gezinsvoogd kon inzetten. Bij de reorganisatie van de Voogdijraad in 1956 werd de functie van ambtenaar voor de kinderplicht echter afgeschaft.

Kinderrechter Feith moest ook zelf *gezinsvoogden* zoeken. Hij benaderde hiervoor bij voorkeur mensen die bekend waren met de minderjarige of die ervaring hadden als gezinsvoogd. Hij maakte onder meer gebruik van reclasseringsambtenaren, heilssoldaten, wijkverpleegsters, schoolhoofden

of hij vroeg naar vrijwilligers bij de Vereniging voor Gezinsvoogden te Groningen. Net als veel medewerkers van de verzuilde hulpverlenende instanties waren gezinsvoogden destijds vrijwilligers. Feith had meegewerkt aan de oprichting van een organisatie voor gezinsvoogden, die maandelijks voorlichting aan gezinsvoogden gaf. Toch bleef het lastig voor hem om geschikte gezinsvoogden te vinden en om gezinsvoogden betrokken te houden. Uit de rapporten van de vrijwilligers blijkt een respectvolle afstand tussen de gezinsvoogd-vrijwilliger en de kinderrechter. Feith volgde zoveel mogelijk de adviezen van de gezinsvoogden, hield hen op de hoogte van rapporten van tehuizen, van onderzoeken of van brieven van de minderjarigen. Hij vroeg hun mening, gaf zelf ook advies aan de gezinsvoogden, maar liet hen vrij om het advies wel of niet op te volgen. Vaak schreef de gezinsvoogd in zijn rapport dat indien de kinderrechter er anders over dacht, hij toch moest beslissen naar eigen inzicht.

Na 1942 liep de schriftelijke rapportage aan de, als gevolg van de internering van Feith, steeds wisselende kinderrechters terug naar nagenoeg niets en de begeleiding zal uiterst beperkt zijn geweest. Na de oorlog had kinderrechter De Sitter de keuze uit de onervaren gezinsvoogd-vrijwilliger uit de omgeving van de minderjarige, de ervaren gezinsvoogd-vrijwilliger die al eerder gezinsvoogd was geweest en ook begeleiding had gekregen van een vereniging, de professionele maatschappelijk werkers van Pro Juventute en later van de maatschappelijk werkers van de gezinsvoogdijverenigingen. De rol van de gezinsvoogdijvereniging bij de begeleiding van de gezinsvoogd groeide. Inmiddels kon de gezinsvoogdijvereniging in veel opzichten meer betekenen voor de gezinsvoogd zelf dan de persoonlijke begeleiding door de kinderrechter. Ook voor de kinderrechter nam de dienstverlening vanuit de gezinsvoogdijvereniging toe, maar altijd binnen de kaders van zijn leiding. De ontwikkeling van de *gezinsvoogdijverenigingen* zette zich sterker door nadat de overheid deze verenigingen erkende en vanaf halverwege de jaren vijftig subsidieerde. De Groningse gezinsvoogdijverenigingen konden toen enkele maatschappelijk werkers in dienst nemen. De Sitter en later ook J. Mein konden deze maatschappelijk werkers inzetten als professionele gezinsvoogden. De maatschappelijk werkers van de gezinsvoogdijverenigingen gaven bovendien ook voorlichting en begeleiding aan de vrijwillige gezinsvoogden, hoewel er veel vrijwilligers waren en maar enkele maatschappelijk werkers. De voortgang van de professionalisering van de gezinsvoogden en de gezinsvoogdijinstellingen was mede afhankelijk van de overheidssubsidies. Deze voortschrijdende

professionalisering droeg bij aan spanning tussen de competenties van de gezinsvoogdijvereniging ten opzichte van de taken van de kinderrechter met betrekking tot de gezinsvoogd. Werkafspraken moesten in de jaren zeventig de samenwerking tussen kinderrechter en gezinsvoogdijverenigingen stroomlijnen.

De eisen aan de functie van gezinsvoogd werden steeds hoger, waardoor de afstand tussen vrijwilliger en professional onoverbrugbaar werd. De aard van de problemen van minderjarigen, de maatschappelijke opvattingen over kindbescherming, en de toenemende diversiteit van hulpverleningsmogelijkheden en samenwerkingsverbanden in het veld van kindbescherming vroegen meer van zowel van de kinderrechter als van de gezinsvoogd en daarmee ook van de gezinsvoogdijvereniging. Uiteindelijk verdween de vrijwilliger uit de gezinsvoogdij en kregen de gezinsvoogdijinstellingen na 1971 geen subsidie meer voor vrijwilligers. Door de professionalisering van de gezinsvoogden en de gezinsvoogdijinstellingen veranderde de samenwerkingsrelatie van de kinderrechter met beide partijen. De gezinsvoogd moest nog steeds verantwoording afleggen aan de kinderrechter en de kinderrechter was de eindverantwoordelijke voor het werk van de gezinsvoogd. De gezinsvoogdijinstelling was nu echter meer dan alleen ondersteuning voor de gezinsvoogd. De instelling was nu ook opleider, procesbegeleider en zorgde voor vervanging van de gezinsvoogd; alles ten dienste van de kinderrechter. Binnen de gezinsvoogdijorganisaties werd in units gewerkt, met ondersteuning voor elke maatschappelijk werker. De casussen laten zien dat de praktijkleider een grotere rol had in de dagelijkse begeleiding en dat A.M. de Loor-Everts, kinderrechter van 1985 tot 1992, waar nodig ondersteuning gaf.

Haar opvolgster, D. Flinterman, kinderrechter in Groningen vanaf 1992 tot 1999, gaf in 1994 haar mening over de samenwerking tussen justitiële en niet-justitieel gebonden instellingen. Die waren volgens haar bereid om hun eigen belang en verantwoordelijkheid te delen of af te staan. Samenwerking was het nieuwe toverwoord in de praktijk van de ondertoezichtstelling, waarover de kinderrechter presideerde.

Elke kinderrechter werd verondersteld kennis te hebben van het maatschappelijk werk en de *tehuizen*. Voor het oudere kind kon tijdens een uithuisplaatsing ter observatie pedagogische en psychologische of psychiatrie-evaluatie plaatsvinden. Voor het jongere kind met psychische problemen deed Feith een beroep op de kinderpsychiatrie kliniek in Groningen. Tot en met de jaren vijftig was de uithuisplaatsing afhankelijk

van de kennis van de adviserende instantie: de Voogdijraad, een tehuis of een enkele maal de gezinsvoogd. Als de gezinsvoogd of kinderrechter de noodzaak tot observatie inschatte, dan was de laatste in ieder geval bekend met de mogelijkheden binnen het eigen arrondissement. Een (vervolg) plaatsing buiten de regio was moeilijker, want kinderrechter Feith en later ook De Sitter hadden een beperkte kennis van de landelijke mogelijkheden. Hiervoor won de kinderrechter formeel en informeel informatie in binnen zijn netwerk en bij de tehuizen. Daarna moest hij zelf nagaan of er plaats was en of de plaatsing ook werd geaccepteerd.

Elke uithuisplaatsing met beschikking vergde veel administratieve handelingen, want er moest worden voldaan aan de eisen van het tehuis en aan de eisen van het ministerie van Justitie. Dit gold ook bij voortzetting van de plaatsing of vervolplaatsing in een ander tehuis. Een uithuisplaatsing in een tehuis voor geestelijke gezondheidszorg gebeurde vaak zonder een beschikking tot uithuisplaatsing. Wel bleef de minderjarige onder toezicht staan om de plaatsing te beschermen. De invloed van de kinderrechter werd door de directies van deze tehuizen niet altijd erkend.

Op het hoogtepunt van uithuisplaatsingen eind jaren zestig kwam er een provinciaal plaatsingsoverleg dat uithuisplaatsingen coördineerde. Desondanks bleef de uithuisplaatsing een complex proces. Het waren nu vooral de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdijverenigingen die de plaatsingen voorbereidden. J. Mein, kinderrechter in Groningen van 1965 tot 1975, hoefde meestal niet meer zelf op zoek naar een geschikt tehuis. De keuze van een tehuis werd een proces van indicatiestelling door een externe organisatie die advies gaf. Ook werd de plaatsing in een tehuis vaak begeleid door een maatschappelijk werker van het tehuis, die met de kinderrechter of de gezinsvoogd overlegde. Er waren echter wachtlijsten en groepen van moeilijk plaatsbare minderjarigen, waardoor plaatsing nooit vanzelfsprekend was. Dat vergde flexibiliteit van zowel kinderrechter als gezinsvoogd en soms waren zij aangewezen op alternatieven in plaats van de gewenste hulpverlening.

In de vierde vraag staat het handelen van de Groningse kinderrechters in de praktijk van de civiele ondertoezichtstelling in de periode 1922-1995 centraal.

De functie van kinderrechter in Groningen kwam tot ontwikkeling bij de aanstelling van W.W. Feith, kinderrechter tussen 1925-1942, een zeer gemotiveerde rechter met een hart voor kinderzaken. Hij legde contacten

met betrokken partijen en bouwde een netwerk op. Tot dat netwerk hoorden onder meer de Voogdijraad, Pro Juventute en de directeur van het Observatietehuis voor jongens. Het netwerk voorzag hem van informatie over het veld van kinderbescherming en de afhandeling van civiele zaken en strafzaken van minderjarigen. In het netwerk deden zich ook wrijvingen voor, bijvoorbeeld toen de directeur van het Observatietehuis voor jongens, die ook ambtenaar voor de kindervetten was, overstelpt raakte met werk en de verschillende partijen streden om zijn inzet.

In de jaren twintig beschreef Feith nog uitgebreid de redenen voor het geven van een eerste beschikking tot ondertoezichtstelling, gewoonlijk verwijzend naar enkele punten uit het verzoek tot ondertoezichtstelling. In de jaren dertig maakte hij meer gebruik van een algemenere standaardomschrijving. Hij instrueerde de gezinsvoogden zelf, legde uit wat er van hen werd verwacht en zij kregen formulieren en portvrije enveloppen mee voor de rapporten die zij naar hem moesten sturen. Gezinsvoogden binnen de stad Groningen konden ook mondeling (bijvoorbeeld op zijn wekelijkse spreekuur) of telefonisch met hem overleggen. Buiten de stad hielpen burgemeesters met het zoeken naar geschikte gezinsvoogden op verzoek van de Voogdijraad of op verzoek van de kinderrechter. De gezinsvoogden waren allemaal vrijwilligers en wisten niet altijd wat en hoe snel er iets gemeld moest worden. Feith volgde over het algemeen de inzichten van de gezinsvoogden. Hoewel hij de wettelijke optie had om een gezinsvoogd op eigen initiatief te vervangen, werd in dit onderzoek hiervan geen voorbeeld gevonden.

Regelmatig maakte Feith gebruik van de wettelijke optie om de minderjarige voor zich te laten brengen. Dat betekende dat de gezinsvoogd de minderjarige vertelde dat deze naar de kinderrechter moest gaan. Dan kreeg de jeugdige een aanwijzing of een reprimande van de kinderrechter. Het stond de kinderrechter ook vrij om het kind te bezoeken, maar er waren geen aanwijzingen dat hij dit deed. Hij legde meermaals aan de justitiabelen uit dat dit niet kon vanwege de beperkte tijd die hij had voor het uitvoeren van zijn functie als kinderrechter, omdat hij daarnaast nog andere rechterlijke taken had. Schikte een ouder zich niet naar de aanwijzingen van de gezinsvoogd, dan nodigde hij de ouder uit voor een gesprek om deze te bewegen de aanwijzing alsnog te volgen. Communicatie met de justitiabelen was er dus ook buiten de zittingen. Op deze manier probeerde de kinderrechter het draagvlak voor de hulpverlening te vergroten. Het wekelijkse spreekuur van de kinderrechter was daartoe ook ingesteld.

Meestal gebruikten gezinsvoogden dit spreekuur, maar ook justitiabelen maakten er soms gebruik van.

Naast de wettelijke taken en opties bleef er een professionele ruimte over waarin de kinderrechter blijk gaf van zijn pedagogisch inzicht, passend bij de tijd en bij de omstandigheden van elke zaak. Brieven van minderjarigen gericht aan de kinderrechter waren gewoonlijk van uit huis geplaatste minderjarigen die berouwvol beloofden het beter te zullen doen als ze eenmaal weer thuis waren. Feith beantwoordde alle brieven, maar wachtte met besluiten wel altijd eerst op het rapport van het tehuis. Hij had wel duidelijke opvattingen. Zo vond hij werken in een fabriek niet geschikt voor meisjes. Een goede werkkring was een dienstje, waarbij het meisje bij een goede familie een goed voorbeeld zou krijgen en uit huis was zonder uit huis geplaatst te zijn. Voor jongens had zijn voorkeur werk bij een boer, bij een winkelier of bij een patroon die de jongen een vak leerde. Voor jonge kinderen koos hij voor intensieve begeleiding van de moeder bij de verzorging van de huishouding en de kinderen en voor werk voor vader en de oudere kinderen. Ook in praktische zaken bood Feith ondersteuning, zoals bij het vinden van een vergoeding voor materiële noden.

In 1942 werd Feith door de bezetter als gijzelaar gedetineerd. Er volgde een periode van enkele jaren dat rechters in het arrondissement Groningen bij toerbeurt de functie van kinderrechter vervulden, waarbij Feith in naam nog steeds de functie van vaste kinderrechter had. Alleen het hoognodige werd gedaan en de rapportage en dossiervorming liepen zichtbaar terug. Rechter G.F. de Sitter, kinderrechter van 1945-1965, kreeg vlak na de oorlog de rol van vaste kinderrechter, maar werd pas in 1947 als zodanig officieel benoemd.

De Sitter begon als rechter-plaatsvervanger in Groningen en werd belast met kinderrechtertaken, waarbij hij zijn weg moest vinden in ongewone situaties die de nasleep van de oorlog met zich meebracht. Ook hij onderhield een netwerk en was onder meer lid van Pro Juventute. Voor een gezin dat zich verzette tegen de ondertoezichtstelling regelde hij extra hulp van een studente van het opleidingsinstituut voor sociaal werk. De wettelijke optie van de kinderrechter om tijdens de ondertoezichtstelling nader onderzoek in te stellen, gebruikte De Sitter onder meer bij de ondertoezichtstelling van verstandelijk beperkte kinderen. Ook De Sitter gaf advies aan de gezinsvoogd en liet hem, net als zijn voorganger Feith, daarbij ruimte om te handelen naar eigen inzicht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de casus waarin hij een gezinsvoogd (een ambtenaar voor de kinderplichten)

in 1945 adviseerde om een minderjarige uit huis te plaatsen, maar daarbij toestond dat de ambtenaar eerst wilde zien of ook gezinsvoogdij zonder uithuisplaatsing voldoende verbetering zou kunnen brengen. Uiteindelijk werd de jongen toch uit huis geplaatst. Nog een advies betrof een moeder die aangaf haar partner te willen verlaten, waarna De Sitter de gezinsvoogdes instrueerde hoe zij huisvesting zou kunnen aanvragen. De huisvesting kwam er, maar moeder bleef bij haar partner. Hoewel de gezinsvoogdijverenigingen tot ontwikkeling kwamen door overheidssubsidie, veranderde er voor De Sitter niet veel in het zoeken en begeleiden van gezinsvoogden. Zo was hij in 1959 samen met een gezinsvoogdes lange tijd bezig om een vervolgplaatsing te zoeken voor een minderjarige en kon daarin niet slagen. Aan het einde van de jaren vijftig had de kinderrechter soms direct contact met de jeugdmaatschappelijk werker die vanuit de vereniging de vrijwillige gezinsvoogden ondersteunde. Ook mondeling overleg buiten de zittingen met de jeugdmaatschappelijk werker (of gezinsvoogd zelf) en de justitiabelen tegelijk nam langzamerhand toe. Bovendien hadden gezinsvoogden een groter aandeel in de contacten met tehuizen bij uithuisplaatsingen. Er waren verschuivingen gaande in de werkrelaties tussen de kinderrechter en gezinsvoogdijinstellingen. Ondanks de toename van gezinsvoogden en professionele krachten deed de kinderrechter nog veel zelf.

In de jaren vijftig veranderde de rapportage. Net als zijn voorganger Feith had De Sitter te maken met minderjarigen die zowel onder het civiele recht als het strafrecht voor hem verschenen. Dat betekende voor de kinderrechter dat, na de verandering van Voogdijraad naar Raad voor de Kinderbescherming, de rapporten zowel in de strafzaken als in de civiele zaken van dezelfde instelling kwamen. De rapporten inzake de strafzaken waren wel anders van aard, omdat het erom ging de juiste strafmaatregel op te leggen. Aan de andere kant gaven deze rapporten vaak al uitgebreide informatie waarmee tijdens de civiele ondertoezichtstelling gewerkt kon worden. De omvangrijkste rapporten kwamen van de tehuizen. Uit een grote hoeveelheid zeer gevarieerd samengestelde verslagen koos De Sitter datgene waarmee tijdens de ondertoezichtstelling verder gewerkt kon worden en maakte hij, evenals zijn voorganger, hiervan aantekeningen op de kافت van het dossier.

Kinderrechter J. Mein nam de functie van vaste kinderrechter in 1965 over van De Sitter. Mein had tot aan zijn benoeming tot rechter voor het Openbaar Ministerie gewerkt als ambtenaar en als officier van justitie. Twee belangrijke ontwikkelingen zijn tekenend voor deze tijd en van

invloed op de positie van Mein. Dit betrof de toename van invloed van gezinsvoogdijinstelling en een toenemende mondigheid bij de justitiabelen. In plaats van de benoeming van een specifieke persoon tot gezinsvoogd, kon nu de opdracht aan een gezinsvoogdijinstelling worden gegeven. Het zoeken naar gezinsvoogden was nu niet meer nodig. Door de professionalisering van de gezinsvoogdijinstelling verbeterde de begeleiding van de nog veelal vrijwillige gezinsvoogden, zodat Mein hierin werd ontlast. Dit vergde echter ook betere werkafspraken, omdat er spanning kon ontstaan over de taakverdeling tussen de kinderrechter en de gezinsvoogdijvereniging. De grotere inbreng van de justitiabelen bracht de kinderrechter ertoe om ook buiten de zittingen meer overleg te plegen met de betrokkenen bij een ondertoezichtstelling. Justitiabelen hadden nog geen vrije toegang tot dossiers, maar lieten zich wel vaker vertegenwoordigen door een advocaat. Het aantal uithuisplaatsingen was toegenomen en behalve beschikkingen tekende de kinderrechter, samen met de justitiabelen, ook de verpleegcontracten die werden opgesteld door de tehuizen.

De eerste vrouwelijke kinderrechter in Groningen was W. Swaan. Zij werd aangesteld in 1975 en had een achtergrond in diverse functies in het veld van kinderbescherming, waarvan de functie unithoofd bij de Raad voor de Kinderbescherming haar dicht bij het werk van de kinderrechter bracht. Tijdens de periode 1965-1975 waarin Mein kinderrechter was, had Swaan al opgetreden als kinderrechter-plaatsvervanger. Swaan kende zowel het veld van kinderbescherming als dat van de rechter. Hoewel aankomende rechters konden leren via de functie van griffier, stapte zij vanuit het veld van kinderbescherming in de rechterlijke macht. Zij bracht daarmee haar eigen ervaring mee vanuit het veld waar zij als kinderrechter mee te maken had. In haar tijdperk werd zichtbaar wat in de decennia ervoor was voorbereid: een nieuwe benadering van de minderjarige waarbij een maatregel, hoewel nog steeds opgelegd, nu vooral werd uitgelegd. Het was nu de bedoeling dat werd gedacht vanuit de mondigheid en de rechten van minderjarigen. Een ander voorbeeld van deze ontwikkeling waren de protocollen die werden uitgebracht op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Elk uitgebracht protocol gaf verdere uitleg over de toepassing van de voorzieningen uit het verdrag. Dit werd toen onderdeel van de opleiding tot rechter en zichtbaar in de kinderrechtpraktijk. In elke zaak zette kinderrechter Swaan zich in als hoedster van het recht van het kind op omgang met de biologische ouders. Zo bleef zij bijvoorbeeld in 1976 – hoe moeilijk dit ook was voor de verzorgers van het kind en

ondanks de druk van de deskundigen – vasthouden aan het bezoekrecht van de biologische moeder van een peuter bij pleegouders, een plaatsing die de moeder zelf had geregeld. Het betekende voor de gezinsvoogd dat deze met beide partijen veel lastige gesprekken moest voeren om hiervoor draagvlak te vinden. Ook maakte Swaan gebruik van het strafrecht als pedagogisch middel, nadat alle andere middelen geen uitwerking hadden gehad. Twee broers die herhaaldelijk met justitie in aanraking kwamen, ook tijdens de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsingen, hadden met een verblijf in een justitiële rijksinrichting minder kans om zich te verzetten door weg te lopen. Het regelen van praktische zaken had soms het gezag van de kinderrechtster nodig. Zo verleende Swaan vervangende toestemming voor de uitgave van paspoorten, nadat de vader dit weigerde.

Dat de opvolgende kinderrechtster in Groningen ook vrouwen waren, was een uiting van de tijd. Als een vrouw destijds rechter wilde worden, werd zij aangenomen om kinderrechtster te worden. Bij A.M. de Loor-Everts was dezelfde inzet zichtbaar voor de rechten van de minderjarigen als bij haar voorgangster Swaan. Zij begon in 1985. De Loor-Everts beschermde de pleeggezinplaatsing van een 3-jarig meisje, terwijl de moeder tegen alle adviezen in het kind bleef vertellen dat ze snel weer bij mamma kon wonen. De kinderrechtster vroeg begrip van de pleegouders en moedigde de moeder aan om haar kind te blijven bezoeken. Ze nam de tijd om met een minderjarige te spreken tijdens het spreekuur van de praktijkleider van de gezinsvoogdijvereniging. Verder kwam in 1988 de voorbereiding voor de overgang naar de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd er als een buitengewone taak van haar kinderrechtster bij. In haar werkwijze maakte De Loor-Everts aan het einde van elke ondertoezichtstelling een afspraak voor overleg met de gezinsvoogd en de justitiabelen om te bespreken hoe de tijd na het einde van de ondertoezichtstelling eruit zou zien. Het sloot aan bij het hulpverleningsplan dat elke gezinsvoogdijvereniging diende op te stellen sinds de Wet op de jeugdhulpverlening in 1989.

Het hulpverleningswerkplan was in de praktijk nog geen gemeengoed. Bij het aantreden van D. Flinterman in 1992 werd het in een van de vier dossiers genoemd. Over haar kinderrechtsterchap is binnen dit onderzoek weinig materiaal voorhanden. De voor dit onderzoek onderzochte periode was immers beperkt tot vijf jaar, van 1991 tot en met 1995, en twee van de vier kwalitatief onderzochte dossiers hadden daardoor een open einde. Toch maakte zij opvallende keuzes. Zo maakte zij in 1994 nog gebruik van de mogelijkheid tot een strafondertoezichtstelling – deze vorm van

ondertoezichtstelling zou in het volgende jaar komen te vervallen – omdat de eenmaal uitgesproken ondertoezichtstelling in werking zou blijven. Zij maakte kortom gebruik van alle haar ter beschikking staande mogelijkheden zolang deze wettelijk nog voorhanden waren. Net als haar voorganger riep zij voor het einde van de ondertoezichtstelling gezinsvoogd en justitiabelen bij elkaar, buiten de jaarlijkse zitting, om de periode na de ondertoezichtstelling te bespreken. Haar kinderrechterschap stond in het teken van de voorbereiding van de nieuwe werkrelatie met de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogddijinstellingen. Net als in de pioniersfase van de maatregel ondertoezichtstelling en de functie van kinderrechtster zocht zij haar weg in de overgangperiode met nieuwe werkafspraken en nieuwe methoden van verwerking van juridische mutaties.

Als rode draad door de geschiedenis van de ondertoezichtstelling en de functie van kinderrechtster liep de samenwerking tussen kinderrechtster en gezinsvoogd en de gedrevenheid van de kinderrechtsters om er voor het kind het beste uit te halen. Met hulp van Pro Juventute stichtte Feith een zelfstandige vereniging voor gezinsvoogden in Groningen. Feith liet niet na om een burgemeester te waarschuwen als hij dacht dat er in diens stad veel ongewenste zwangerschappen voorkwamen. De Sitter regelde zelf hulp en zocht zelf naar informatie om de minderjarige de beste kans te geven. Heel langzaam kwam de professionalisering op gang en werden gaandeweg steeds meer praktische zaken uit handen van de kinderrechtster genomen. Later is de gezinsvoogd volledig professional met een steeds uitgebreider begeleiding door de gezinsvoogddijvereniging. Zo ging de gezinsvoogddijinstelling – binnen de kaders van de leiding door de kinderrechtster – sterker bepalen welke hulpverlening er moest komen en hoe deze ingevuld moest worden. Elke kinderrechtster drukte zijn eigen stempel op de begeleiding van de minderjarige en het verloop van de ondertoezichtstelling. Mein bleef in de jaren zestig en zeventig gebruikmaken van de voordelen van de vrijwillige gezinsvoogd door het inzetten van een zeer geschikte match tussen een gezinsvoogdes en een gezin en door een ondertoezichtstelling langer te laten doorlopen zodat de gezinsvoogd een oogje in het zeil kon houden. Swaan kende het veld van kinderbescherming als geen ander. Zij laveerde om alle obstakels heen die pleegouders en deskundigen opwierpen om het kind te kunnen claimen en zij verdedigde het recht van het kind op contact met de biologische ouder. De Loor-Everts zag een steeds pluriformer veld van hulpverlening ontstaan, waardoor het tot stand

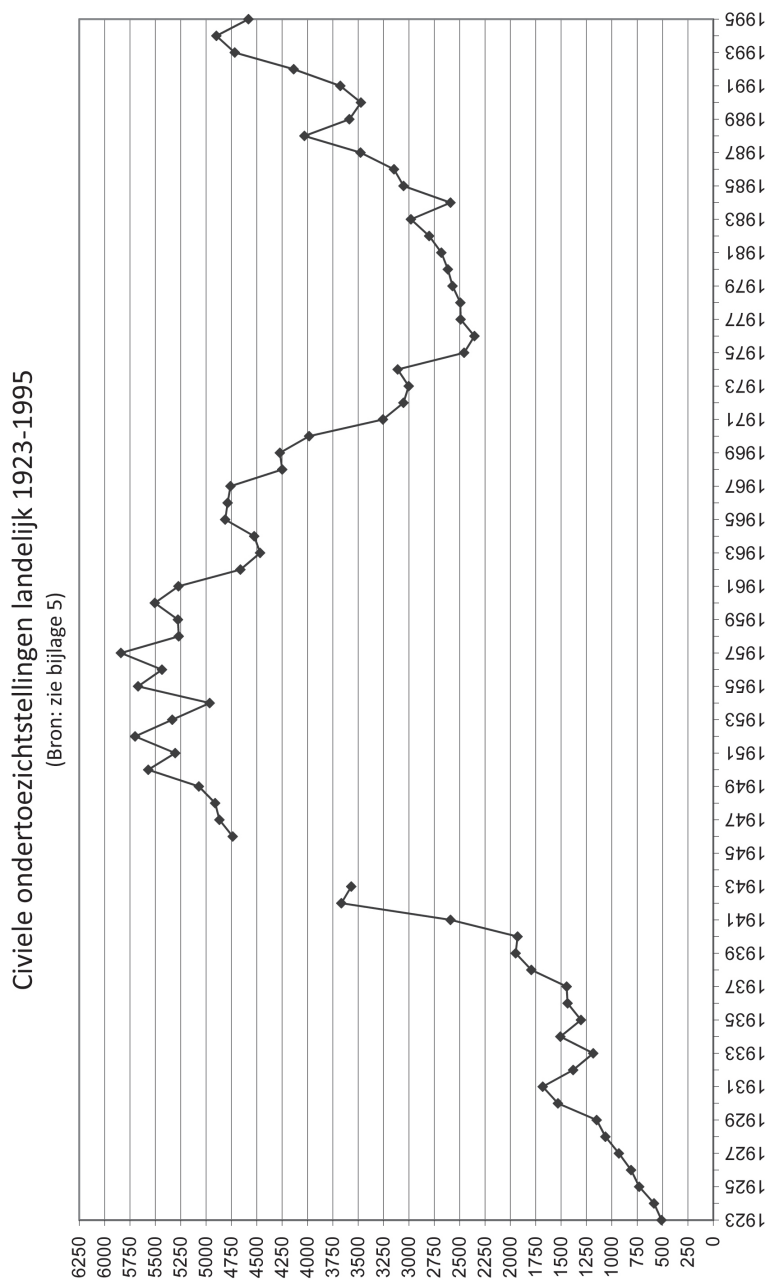
brengen van samenwerking steeds urgenter werd. Zij zag toe op hulpverlening, niet alleen tijdens de ondertoezichtstelling, maar ook voor de periode erna. Flinterman initieerde een onderzoeksproject in het kader van de ondertoezichtstelling. Al deze activiteiten laten zien dat het werk van de kinderrechter evenzeer een streven was naar verbetering van pedagogische omstandigheden als het uitspreken van rechterlijke beschikkingen.

In dit onderzoek zijn keuzes gemaakt die het onderzoek begrenzen. Er is gekozen voor onderzoek in een noordelijk arrondissement, omdat noordelijke arrondissementen betrekkelijk weinig zijn onderzocht in verband met de kinderrechter en de ondertoezichtstelling. Hoewel wet- en regelgeving het werk van de kinderrechter grotendeels bepaalde (en nog steeds bepaalt), zal hieraan in elk arrondissement een eigen invulling zijn gegeven. Het onderzoek richt zich op Groningse kinderrechters en in een ander arrondissement hebben zich mogelijk andere ontwikkelingen voorgedaan.

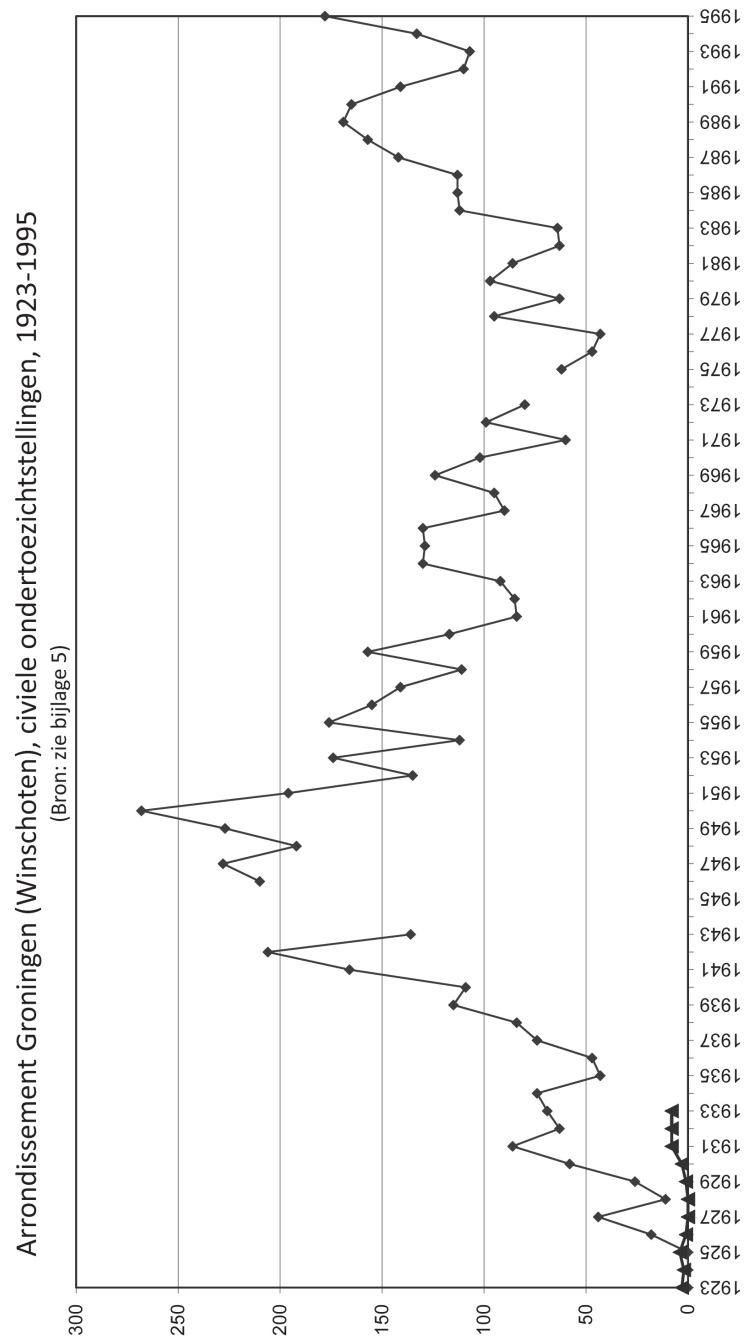
De keuze voor kinderrechterdossiers is gemaakt vanwege de neerslag hierin van het werk van de kinderrechter. Hoewel de dossiers laten zien welke keuzes de kinderrechter in de praktijk maakte, geven zij geen concreet inzicht in de overwegingen waarop hij zijn handelen baseerde. De keuze voor de lange tijdsperiode is gedaan om specifieke ontwikkelingen inzichtelijk te maken, zoals het opstarten van het werk, de ontwikkeling van gezinsvoogdijverenigingen en het afstoten van de uitvoerende taak met betrekking tot de ondertoezichtstelling. Het kwantitatieve onderzoek geeft achtergrondinformatie bij het werk van de kinderrechter en laat in grote lijnen zien hoe zijn werklast eruitzag. Kwantitatief onderzoek alleen kan echter onvoldoende informatie verschaffen over de werkwijze van een specifieke kinderrechter in een specifieke zaak. Daarom is ook gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Vanwege de grote hoeveelheid dossiers over deze lange periode was de mogelijkheid tot kwalitatief onderzoek van de dossiers beperkt. Het mogelijke gebrek aan uniciteit van slechts 32 dossiers wordt deels opgevangen door gebruik te maken van vier onderscheiden categorieën in alle dossiers. Toch is het juist kwalitatief onderzoek dat een kijkje kan geven in de diversiteit van het werk van de kinderrechter in relatie tot een specifieke ondertoezichtstelling. Tenslotte bestaat er niet één verhaal over het verleden. De schrijver is aanwezig in het onderzoeksproces en de verslaglegging daarvan. Een andere onderzoeker zou het bronnenmateriaal anders kunnen interpreteren op sommige punten.

Dit onderzoek geeft een unieke blik op het werk van kinderrechters tegen de achtergrond van diverse tijdsbeelden. Hoewel het fragmentopnamen zijn binnen een steeds veranderende context, bieden ze toch meer dan de singuliere casussen. Deze pasten namelijk binnen de uitwerking van rechtsregels en de pedagogische problemen van een tijdsgewricht. Wat voor elke kinderrechtter naast de meer algemene tijdsomstandigheden anders was, was de door voortdurende verandering en ontwikkeling unieke en specifieke situatie in het veld van kinderbescherming, die vooral tot uiting kwam in zijn werkrelatie met de gezinsvoogden. Wat de kinderrechters over de hele periode met elkaar deelden, was hun begeestering om voor kinderen de beste hulp tot stand te brengen die zij met de hun ter beschikking staande middelen konden bieden.

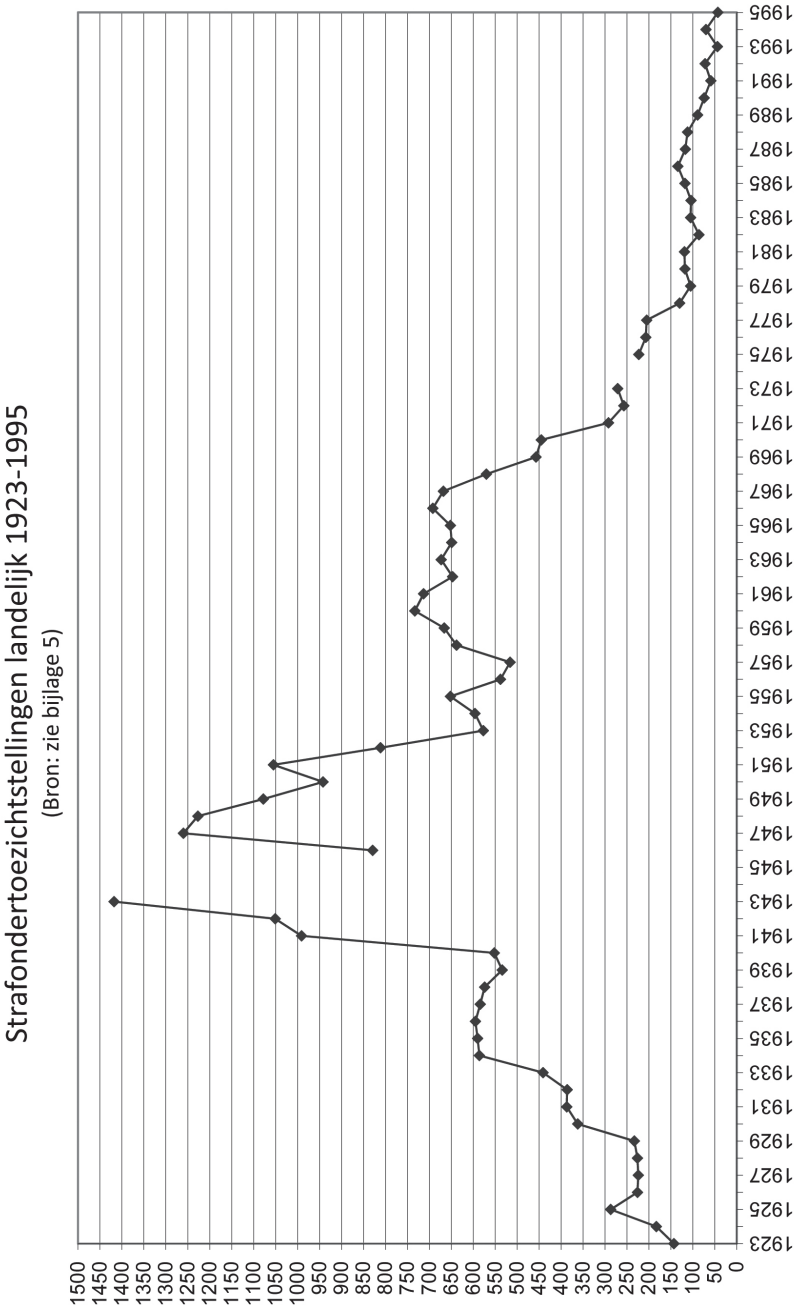
Bijlage 1
Civiele ondertoezichtstellingen landelijk 1923-1995



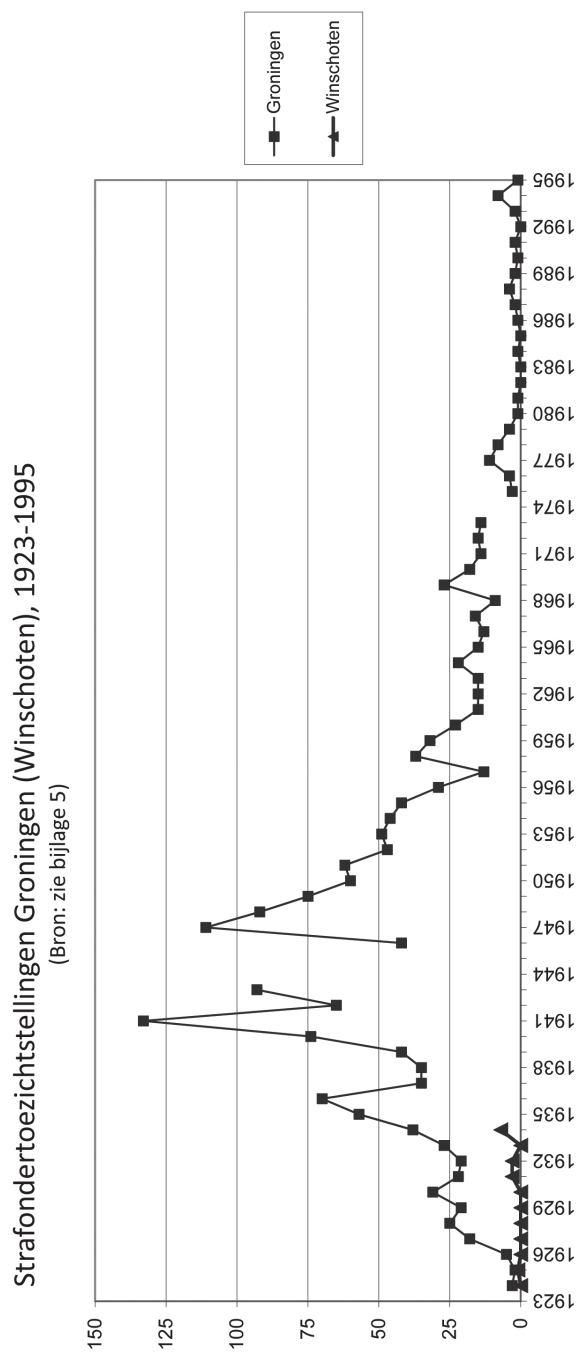
Bijlage 2
Arrondissement Groningen civiele ondertoezichtstellingen
1923-1995



Bijlage 3
 Strafondertoezichtstellingen landelijk 1923-1995



Bijlage 4
Strafondertoezichtstellingen Groningen 1923-1995



Bijlage 5

Bronnen voor aantallen ondertoezichtstelling, landelijk en per arrondissement 1923-1995

Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

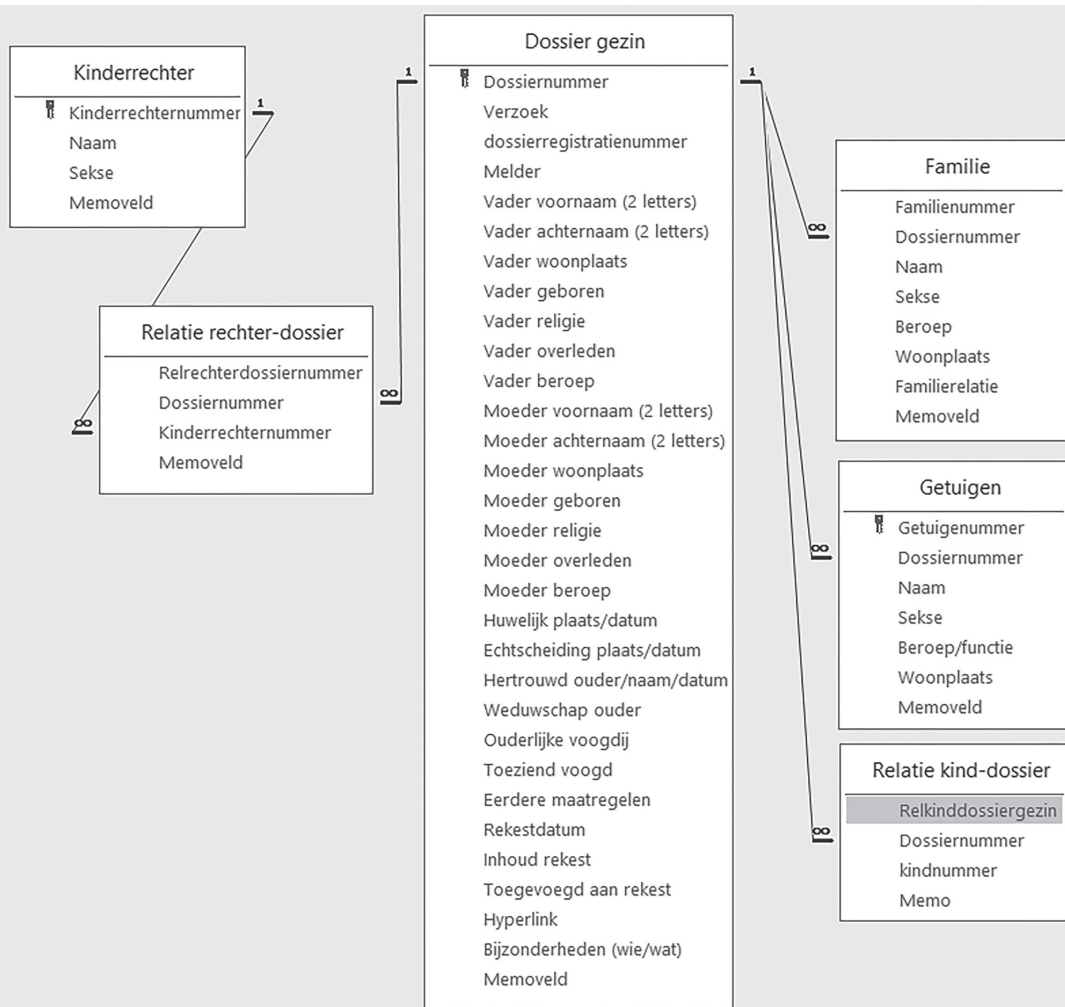
1912-1929	Statistiek van de toepassing der kindervetten over het jaar (1912-1929) 1921, 1922 en 1925 in: Faillissementsstatistiek, Crimineele Statistiek, Justieele Statistiek, Gevangenisstatistiek. 1923, 1924 niet verschenen, cijfers van deze jaren beschikbaar in uitgave over 1926.
1930-1940	Crimineele Statistiek, Gevangenisstatistiek, Statistiek van de toepassing der kindervetten.
1941/43-1948/49	Criminele statistiek, Gevangenisstatistiek, Statistiek van de toepassing der kindervetten. 1944, 1945 niet verschenen en geen cijfers van beschikbaar.
1950/51-1973	Toepassing der kindervetten.
1975-1976	Statistiek justitiële kinderbescherming. 1974 niet verschenen en geen cijfers van beschikbaar.
1977-1984	Justitiële kinderbescherming.
1982-1995	Burgerlijke en administratieve rechtspraak.

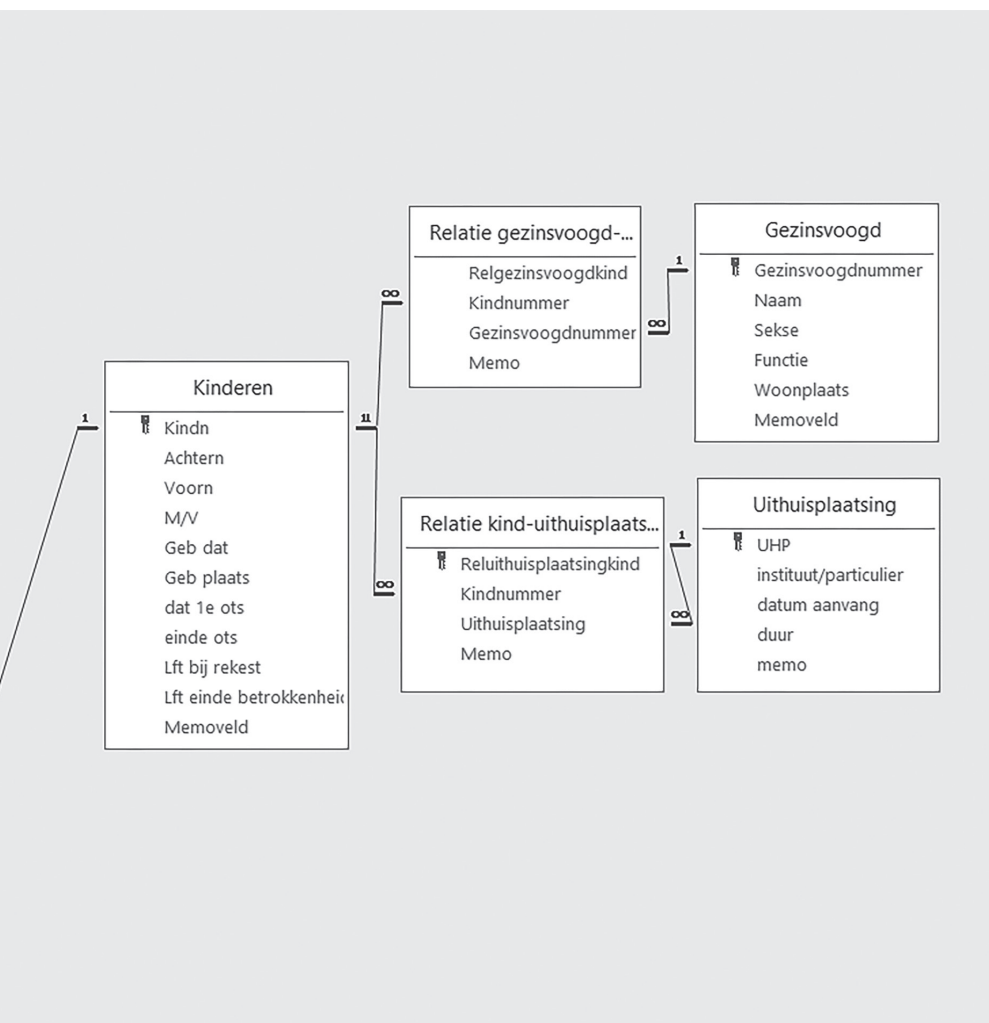
Bijlage 6

Percentage duur ondertoezichtstelling arrondissement Groningen (Winschoten) 1922-1990

Percentage duur ots	2 jaar	3 jaar	5 jaar
1922 t/m 1930	45	52	74
1931 t/m 1940	37	55	81
1941 t/m 1950	36	50	75
1951 t/m 1960	50	72	98
1961 t/m 1970	43	61	83
1971 t/m 1980	43	52	76
1981 t/m 1990	37	55	81

Bijlage 7 Database





Voor de dossiers uit de jaren 1922-1950 is bovenstaande database gebruikt. Voor de jaren 1951-1995 zijn de tabellen 'Familie' en 'Getuigen' vervangen door de tabel 'Broer-zus'.

Broer en zus	
	Brusnummer
	Dossiernummer
	Achternaam
	Voornaam
	M/V
	Geboortedatum
	Geboorteplaats
	Memoveld

Bijlage 8

Request Voogdijraad (inclusief de oproep tot verhoor)

(Voorbeeld uit 1929)

[blad 1]

Vrij van Zegel, ingevolgde de Wet.

Aan
Den Edelachtbaren Heer Kinderrechter
te

Geeft eerbiedig te kennen de VOOGDIJRAAD teten deze
domicilie kiezend te zijnen kantore
en vertegenwoordigd door
.....

dat de minderjarige(n)

- 1.....
geboren te, den
wonende te, aan de
verblijvende
2.
geboren te, den
wonende te, aan de
verblijvende
- 3.....
geboren te, den
wonende te, aan de
verblijvende
4.
geboren te, den
wonende te, aan de
verblijvende
5.
geboren te, den
wonende te, aan de
verblijvende
6.
geboren te, den
wonende te, aan de
verblijvende

[blad 2]

wettige, natuurlijk erkende, kinderen van
.....en
....., blijkens overlegd uittreksel uit het Huwelijks-
register optegehuwd,
van tafel en bed gescheiden echtgenoot, weduwnaar, weduwe, van
.....welk huwelijk ontbonden werd
welke scheiding van tafel en bed werd uitgesproken

door de Arrondissements-Rechtbank tebij vonnis van
....., ingeschreven in de registers van den Burgerlijke
Stand opoverleden te
opbeide wonende te
aan de wiens, wier laatst bekende woonplaats is
geweest teaan de
verblijvende
en staande onder zijne, hunne, hare ouderlijke macht/voogdij
zoodanig opgroeien, dat hij, zij, bedreigd wordt, worden, met zedelijken en
lichamelijken ondergang, aangezien
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

[illegible]

voorlopig onder toezicht te stellen

....., wonende te

1.

2.

[blad 4, achterkant los inlegvel]

3.
wonende te, aan de
..... van de minderjarigen,
4.
wonende te, aan de
..... van de minderjarigen,
5.
wonende te, aan de
..... van de minderjarigen,
en dat gestelde feiten kunnen worden gestaafd door de verklaringen van
1.
van beroep, wonende
2.
van beroep, wonende
3.
van beroep, wonende
4.
van beroep, wonende
5.
van beroep, wonende

Hetwelk doende, enz.
....., den192...
De voogdijraad te

Voorzitter

Secretaris

Overlegde stukken:

1.
2.
3.
4.
5.

[blad 5]

Vrij van Zegel, ingevolgde de Wet.

De KINDERRECHTER in het Arrondissement

Gezien vorenstaand request met bijlagen,

Beveelt, dat de ouders
 vader-voogd
 moeder-voogdes
 toezierend voogd(es)
 minderjarige(n)
 bloedverwanten of aangehuwde van de(n) minderjarige(n)
 getuigen

zullen worden opgeroepen om op

des middags te uur te verschijnen ter terechtzitting met gesloten deuren van
voornoemden Kinderrechter gehouden wordende in het Paleis van Justitie

ten einde alsdan op het verzoekschrift te worden

gehoord.

Gedaan den 192 , door Mr.

Kinderrechter, in tegenwoordigheid van Mr.

Substituut Griffier.

[achterkant, blad 6, is blanco]

Bijlage 9

Beschikking kinderrechter

(Voorbeeld uit 1956)

De Kinderrechter in het Arrondissement

Gezien het verzoekschrift van den Voogdijraad

De vordering door de Officier van Justitie te

Tot ondertoezichtstelling van:

Gelet op de verklaring van den Griffier, dat op bij de wet voorgeschreven wijze zijn opgeroepen: de minderjarige, de vader – voogd, de moeder – voogdes, de toeziende voogd(es), de bloed- en aanverwanten van de minderjarige, en den Voogdijraad, de Officier van Justitie,

Overwegende, dat uit de verklaringen der gehoorde personen en uit de overlegde stukken voldoende is gebleken, dat de minderjarige zoodanig opgroeit, dat hij/zij met zedelijken en lichamelijken ondergang bedreigd wordt; dat immers ...

[blad 2]

Stelt onder toezicht voor den tijd van ten hoogste een jaar...

voornoemd.

Wijst aan als gezinsvoogd(es): ...

Wonende te ...

Verklaart deze beschikking uitvoerbaar bij voorraad niettegenstaande voorziening en zulk op de minuut.

Aldus gedaan door Mr.

Kinderrechter

En uitgesproken ter openbare terechtzitting van

In tegenwoordigheid van Mr ...

Substituut-Waarnemende Griffier.

Bijlage 10

Voorgedrukt rapport gezinsvoogd

(Voorbeeld uit 1929)

[blad 1]

RAPPORT betreffende
Uitgebracht op
Aan den Kinderrechter te Groningen door den gezinsvoogd
.....

Waar is pupil op school of aan 't werk.....
Hoeveel bedraagt het loon.....
Schoolverzuim
Gedrag op school, werk, thuis
Wordt vak- of herhalingsonderwijs genoten
Godsdienstonderwijs.....
Gezondheid.....
Karakter, gewoonten.....

Gebruik van vrijen tijd
Samenwerking tusschen gezinsvoogd en ouders
Hoe is het met de voeding, de kleeding, de netheid
en reinheid van het kind en van het gezin gesteld.....

Wat dient in het belang van den bijzonderen aanleg
van het kind in het oog gehouden en behartigd te
worden.....

Verdere mededeelingen.....

[blad 2]

Literatuurlijst

- Lijst Van Politie- En Kinderrechters (1923). *Maandblad voor berechting en reclasseering van kinderen en volwassenen*, 62.
- Vereeniging van sekretarissen van voogdijraden en vereeniging voor kinder- en politierechtspraak. (1925). *Maandblad voor berechting en reclasseering van volwassenen en kinderen*.
- Abbenhuis, C.W.E. (1974). *Rapport van de commissie bestudering functie en positie van de colleges van de Raden voor de Kinderbescherming*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Adriaanse, J. (1998). *Mits op waardige wijze... De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 1923-1998*. Den Haag: SDU.
- Anneveldt, E.J. & Commissie Herziening Strafrecht voor Jeugdigen (1982). *Sanctierecht voor jeugdigen. Rapport van de commissie Herziening strafrecht voor jeugdigen*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Archard, D. (1995). *Children. Rights & Childhood*. London, New York: Routledge.
- Baarda, B. & Goede, M.P.M. de (1996). *Basisboek methoden en technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Houten: Stenford Kroese.
- Baarda, B., Bakker, E., Velden, T. van der, Peters, V., Fischer T. & Julsing, M. (2013, derde gewijzigde druk). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Bac, J.R. (1998). *Kinderrechter in strafzaken. Evolutie en evaluatie*. Deventer: Gouda Quint.
- Bakker, L.W.H. (2001). *De pedagogische variabelen lijst (PVL). Onderzoek naar de ontwikkeling van een pedagogisch diagnostisch instrument ten behoeve van Ambulante Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening van het Leger des Heils te Groningen*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Bakker, N., Noordman, J. & Rietveld-van Wingerden, M. (2010). *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk: 1500-2000*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Bartels, J.A.C., Doek, J.E., Sijs, L. van der & Delfos, G. (1980). *75 Jaar kindrewetten, 1 december 1905-1980*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bartels, J.A.C. (1995). *Jeugdstrafrecht. Het nieuwe jeugdstrafrecht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bastiaansen, J.C.A. (1975). *Het plaatsen van jeugdigen in tehuizen. Een onderzoek naar justitiële en vrijwillige plaatsingen in tehuizen en het samenspel gedurende de plaatsingsperiode*. Roermond: Provinciaal Orgaan Welzijnsbevordering Limburg.
- Batenburg-Resoort, E. van (2013). *Grande dame van het social casework. Marie Kamphuis 1907-2004*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Beaufort-Caspers, J. & Veldkamp, A.W.M. (red.) (1991). *Kinderbescherming maak het waar!!!* Breda: VVS.
- Beijerse, J. uit (2013). *Jeugdstrafrecht. Beginselen, wetgeving en praktijk*. Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu.
- Belinfante, A.D. (1978). *In plaats van bijltjesdag. De geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de Tweede wereldoorlog*. Assen: Van Gorcum.
- Beneditty, N. de (1910). *Ouderlijke macht en kindbescherming*. Universiteit van Amsterdam.

- Bennekom, D. van (1982). *Opgelegde hulpverlening. Over voogdij en gezinsvoogdij*. Utrecht, Amsterdam: Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk (WIJN), Stichting Voor het Kind.
- Berg, P.M. van den (1991). *Beslist geïnformeerd...? Een onderzoek naar de opnamebesluitvorming in drie internaten voor jeugdhulpverlening*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Besier, L.Ch. (1930). De Verenigingen Pro Juventute. In H. de Bie (Ed.), *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten, 1 december 1905-1930, 206-216*. Leiden: A.W. Sijthoff's uitgeversmaatschappij.
- Beus, J.W. de & Doorn, J.A.A. van (1984). *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*. Meppel, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Bie, H. de (1927). *Kinderrecht. Eerste stuk (Civielrechtelijk deel)*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bie, H. de (1929). *Kinderrecht. Tweede stuk (Strafrechtelijk deel)*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bie, H. de (1930). De Kinderrechtspraak. In Ibid. (Ed.), *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten, 1 december 1905-1930 (92-98)*. Leiden: A.W. Sijthoff's uitgeversmaatschappij.
- Bie, H. de, Werk, M.B. van de & Schadee, H. (1949, derde druk). *Kinderrecht. Eerste stuk (civielrechtelijk deel)*. Zwolle W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bie, H. de & Werk, M.B. van de (1958, vierde druk). *Kinderrecht. Deel 1, Eerste stuk (Civielrechtelijk deel)*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Bij, I. van der, Willense, Th., Dane, J. & Lechner, D. (2006). *Honderd jaar kinderbescherming. Uitgave ter gelegenheid van het jubileum van de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderwetten (1905-2005)*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Bijker, H., Groot, E. de, Wöstmann, M., Zuilhof, H. & Vlist, R. van der (1982). *Waarheen? Een onderzoek naar het kiezen van tehuizen, pleeggezinnen en andere woonsituaties door plaatsende instanties voor minderjarigen*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Sociale en Organisationspsychologie.
- Blankman, K. & Doek, J.E. (2004). *Meesterlijk groot voor de kleintjes. Opstellen aangeboden aan professor Mr. J. E. Doek ter gelegenheid van zijn emeritaat*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Boendermaker, L. (1992). *De inzet van deskundigen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Verslag van een korte inventarisatie*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.
- Bölger-Schoenmakers, C. (1978). *De Raad voor de Kinderbescherming: tussen hulp en recht*. Utrecht: Werkverband Integratie Jeugdzorg, Amsterdam: Stichting Voor het Kind.
- Bóné, E. von & Combrink-Kuiters, L. (1995). Het juridisch gezag van vrouwen over hun minderjarige kinderen in historisch perspectief. *Tijdschrift Voor Vrouwenstudies*, 413-427.
- Bouman, K.H. & Meijers, F.S. (1935). *Geestelijke hygiëne en jeugdbescherming. Verslag van het landelijk congres op maandag 6 en dinsdag 7 mei 1935 te Amsterdam*. Amsterdam: Uitgevers en drukkersmaatschappij F. van Rossum.
- Boven, M.W. van & Brood, P. (2011). *Tweehonderd jaar rechters*. Hilversum: Verloren.
- Brand de Boer, J. & Jonkman, W. (1990). *Militair Gezag in Groningen. Stad en provincie na de bevrijding april-oktober 1945*. Assen: Van Gorcum.
- Brands-Bottema, G.W. (1988). *Overheid en opvoeding*. Arnhem: Gouda-Quint.
- Brants, L.A.P.M., (2004). *Leiding moeten zij hebben. Geschiedenis van de sociaal pedagogische zorg voor mensen met een verstandelijke handicap in Nederland tussen 1900 en 1945*. Maastricht: University Library, Maastricht University.
- Brenton, M. (1982). Changing relationships in Dutch social services. *Journal of Social Policy*, vol. 11, issue 1, 59-80. <https://doi.org/10.1017/S0047279400011314>
- Brobbel, J. (1956). De verhouding van de kinderrechtster tot de raad voor de kinderbescherming en de gezinsvoogdij. *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, nr. 13, 5 juli 1956, 200-203.

- Broek, A. & Heydanus, R. (1990). *Kleinschaligheid in de hulpverlening: een principiële keuze*. Baarn: Nelissen.
- Broese, L. & Yperen T. van (2004). *Modularisering en zorgprogrammering Jeugdzorg Groningen. Evaluatie van zes jaar ontwikkelen*. In opdracht van de Stichting Jeugdzorg Groningen. Utrecht, Groningen: NIZW, Base Groep.
- Brucken Fock, E.P. von (1990) Ondertoezichtstelling en de EVRM, een tussenstand. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 16, nr. 2, maart (67-100).
- Bruning, M.R. (2001). *Rechtvaardiging van kinderbescherming. Naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming*. Proefschrift Vrije Universiteit. Deventer: Kluwer.
- Bruning, M.R. (2013). Terugkijken en vooruitzien. De ontwikkelingen in de toepassing van de ondertoezichtstelling. In M.R. Bruning & T. Liefjaards (Eds.), *Ondertoezichtstelling 90 jaar – versleten of vitaal? (37-54)* Den Haag: SDU.
- Buinink, J. (1983). *Je schaduw is het: zwartboek rapportage en dossiervorming in de kinderbescherming*. Amsterdam: Nada. Uitgave van Adviesburo Kinderbeschermings Konflikten (AKK) en het Kinderbeschermingsoverleg van het Jongeren Advies Centrum (JAC).
- Bultman, S.M. (2016) *Constructing a female delinquent self. Assessing pupils in the Dutch State Reform Schools for girls 1905-1975*. Dissertatie. Enschede: Ipskamp. <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/160489>
- Buruma, Y. (2016). *Wat is een goede rechter? Een mentaliteitsgeschiedenis (1900-2020)*. [Oratie] Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Clemens Schröner, B.L.F. (1952). *Gezinsvoogdij en levensloop. Onderzoek naar de resultaten van gezinsvoogdij*. Leiden: Instituut voor praeventieve geneeskunde.
- Clemens Schröner, B.L.F. & Clee, J. (1967). *De vrijwilliger in de kinderbescherming*. Amsterdam: Stichting voor het kind.
- Cohen, B. (1935). Patronaat en gezinsvoogdij. In K.H. Bouman & F.S. Meijers (Eds.), *Geestelijke hygiëne en jeugdbescherming. Verslag van het landelijk congres op maandag 6 en dinsdag 7 mei 1935 te Amsterdam*. Amsterdam: Uitgevers en drukkersmaatschappij F. van Rossen.
- Dekker, J.J.H. (1985). *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiele heropvoeding in West-Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor 'Nederlandsch Mettray'*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Dekker, J. (2001). *The will to change the child. Re-education homes for children at risk in nineteenth century Western Europe*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Dekker, J.J.H. (2006). *Het verlangen naar opvoeding. Over de groei van de pedagogische ruimte in Nederland sinds de Gouden Eeuw tot omstreeks 1900*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, J.J.H. (2007). Opvoeding onder toezicht. De Nederlandse kindervetten in de eeuw van het kind. In *Honderd jaar kindervetten 1905-2005* (10-33). Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Dekker, J.J.H. (2015). Vrouw en opvoeding sinds de late negentiende eeuw. Het bijzondere van de Nederlandse casus. *BMNG-Low Countries Historical Review*, 130(2), 70-91. <http://www.bmgn-lchr.nl/index.php/bmgn/article/view/URN:NBN:NL:UI:10-1-110237>
- Dekker, J.J.H., Amsing, M., Bij, I. van der, Dekker, M., Grietens, H.W.E., Harder, A., Koedijk, P.C.M. et al. (2012a). Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010, Resultaten Van Deelonderzoek 1 Van De Commissie-Samson, I Tekstgedeelte. <https://www.rug.nl/staff/j.j.h.dekker/deelonderzoek-1-jeugdzorg-tekst.pdf> In *Omringd door zorg, toch niet veilig* (Red. Commissie Samson). Amsterdam: Boom.
- Dekker, J.J.H., Amsing, M., Bij, I. van der, Dekker, M., Grietens, H.W.E., Harder, A., Koedijk, P.C.M., et al. (2012b). Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010, Resultaten Van Deelonderzoek 1 Van De Commissie-Samson, II Bijlagen. <https://www.rug.nl/staff/j.j.h.dekker/deelonderzoek-1-jeugdzorg-bijlagen.pdf> In *Omringd door zorg, toch niet veilig* (Red. Commissie Samson). Amsterdam: Boom.

- Dekker, J.J.H. (2016). A belief in Magic. Professionalisation in Post Second World War Forced Child Protection. In: P. Smeijers & M. Depaepe (Reds.) *Educational Research Volume 9: Discourses of Change and Changes of Discourse* (pp. 189-206). Dordrecht: Springer.
- Dekker, M. (2016). *Effectiviteit aan de horizon. Een studie rond onderzoek naar het resultaat op het gebied van de justitiële kinderbescherming in Nederland tussen 1945 en 2005*. Dwingeloo: M. Dekker.
- Delfos, G. & Doek, J.E. (1974). *Kinderrecht civielrechtelijk deel*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Delfos, G. & Doek, J.E. (1977). *Kinderrecht strafrechtelijk deel*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Delfos, G. & Doek, J.E. (1983). *Organen van kinderbescherming*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Delicat, J.W. (2001). *Van ijzeren vuist naar zachte hand? Idee en praktijk in de rijksopvoedingsgestichten 1901-1961*. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen. Enschede: Ipskamp.
- Departement van Justitie (1909). *Overzicht over de werking der Kinderwetten gedurende de periode 1 december 1905 tot 1 januari 1908*. 's-Gravenhage: Departement van Justitie.
- Dijkstal, J. (1951). *Nationale gids voor opvoedings- en vormingscentra, tevens opgenomen zijn de voornaamste kinderwetten, kindertehuizen, kostscholen, pensionaten, internaten, rijksjeugdkampen en strafgestichten*. Amsterdam: Moussault's uitgeverij b.v.
- Dimmendaal, G. & Histodata (1990). *Groningen ingericht. 125 Jaar residentiële hulpverlening in de provincie Groningen*, redactie en uitgave: Stichting Noordelijke Orthopedagogische voorzieningen Groningen.
- Dimmendaal, G. (1998). *Heropvoeding en behandeling, meisjes in huize De Ranitz Groningen 1940-1967*. Assen: Van Gorcum.
- Directie Kinderbescherming Ministerie van Justitie (1961). *Verslag over de jaren 1955 tot en met 1960*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Directie Kinderbescherming (1972). *Verslag over de jaren 1964-1968*. Den Haag: Staatsuitgeverij 's Gravenhage.
- Doek, J.E. (1972). *Vijftig jaar ondertoezichtstelling*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Doek, J.E. (1980). *Het kind en zijn recht. Beschouwingen over en voorstellen tot verbetering van de rechtspositie van het kind*. Rotterdam: Kooyker.
- Doek, J.E. (1987). Afschrift op drift? (2). *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht*. 9 (3) 86-96.
- Doek, J.E. & Drewes, H.M.A. (1984). *Jeugdrecht en jeugdbescherming in Nederland*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Doek, J.E. & Drewes, H.M.A. (1987, tweede druk). *Jeugdrecht en jeugdbescherming in Nederland*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Doek, J.E. & Slagter, S. (1974). *Meer rechten voor minderjarigen: beschouwingen over een toekomstige rechtspositie van minderjarigen*. Utrecht: W.I.J.N.
- Doek, J.E. & Vlaardingerbroek, P. (1993). *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht*. 's Gravenhage: Vuga uitgeverij b.v.
- Doek, J.E. & Vlaardingerbroek, P. (1998, derde herz. druk). *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht*. 's Gravenhage: Elseviers bedrijfsinformatie b.v.
- Duijvendak, M. & Vries, B. de (2003). *Stad van het noorden. Groningen in de twintigste eeuw*. Assen: Koninklijke Van Gorcum b.v.
- Empel, J. van (1956). De verhouding van de kinderrechter tot de raad voor de kinderbescherming en de gezinsvoogdijvereniging. *Tijdschrift voor Maatschappelijk werk*, nr. 13, 5 juli 1956, 193-199.
- Essen, M. van (2012). *Wilhelmina Bladergroen. Vrouw in de eeuw van het kind*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Faas, M. (2005). "De wankele wetenschappelijke basis van de jeugdzorg." *Nederlands Tijdschrift voor jeugdzorg*, 40-51.

- Faber, J. (1945). *Jeugdoopvoeding een nationale zaak. Een oproep tot samengaan in jeugdbeweging en werkgemeenschap*. Amsterdam: Ten Have.
- Gemert, G.H. van, Minderaa, R.B. (1997, vierde herz. druk). *Zorg voor mensen met een verstandelijke handicap*. Assen: Van Gorcum.
- Gijbsers, A.J. (1990). *Rapport van de commissie Taak en functie Raden voor de Kinderbescherming*. 's Gravenhage: Ministerie van Justitie.
- Goldstein, J., Freud, A. & Solnit, A.J. (1984). *Wanneer de toverformule. Criteria voor overheidsinterventie in het belang van het kind*. Deventer: Kluwer.
- Graaf, J.A.M. de & Groen, K. (1982). *Bijzonder jeugdwerk. Nog wel bijzonder, niet meer apart. Veertig jaar geschiedenis van het bijzonder jeugdwerk in internaatverband*. Rijswijk: Ministerie van Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk.
- Groen, A. & Montfoort, A. van (1993). *Kinderen beschermen en jeugd hulpverleners*. Arnhem: Gouda Quint.
- Groenveld, S., Dekker, J.J.H., Willemse, Th.R.M. & Dane, J. (1997). *Wezen en boefjes. Zes eeuwen zorg in wees- en kinderruizen*. Hilversum: Verloren.
- Hamel, J.A. van (1924, vierde verm. en bijgew. druk). *Handleiding bij de praktijk der Kinderwetten* (Red. M.C. Nijland, in opdracht van den Nederlandschen Bond tot Kinderbescherming). Haarlem: Tjeenk Willink.
- Heijst, A. van, Derks, M. & Monteiro, M. (2010). *Ex caritate. Kloosterleven, apostolaat en nieuwe spirit van actieve vrouwelijke religieuzen in Nederland in de 19e en 20e eeuw*. Hilversum: Verloren.
- Hennekam, L. & Sigler, H. (1989). *De minderjarige in het recht. Een onderzoek naar de procesrechtelijke positie van de minderjarige in het burgerlijk recht*. Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten Rijksuniversiteit Utrecht.
- Hermans, A. (1987). Omtrent verantwoordelijkheid en deskundigheid inzake gezinsopvoeding. In *Pedagogisch werk in de samenleving. De ontwikkeling van professionele opvoeding in Nederland en België in de 19e en 20e eeuw* (Red. J.J.H. Dekker, M. d'Hoker, B. Kruithof, M. de Vroede), 19-38. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Hermans, H.E.G.M. (1984). *De Raad voor de Kinderbescherming. Een juridische beschouwing over het ontstaan, de ontwikkeling en toekomstmogelijkheden*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hermans, J., Nijnatten, C. van, Verheij, F. & Reuling, M. (2005). *Handboek jeugdzorg. Deel 1 Stromingen en specifieke doelgroepen*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Hermans, J., Nijnatten, C. van, Verheij, F. & Reuling, M. (2005). *Handboek Jeugdzorg. Deel 2 Methodieken en Programma's*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Hesse, J.E. (1908). *Ontzetting en ontheffing uit de ouderlijke macht*. (Dissertatie Groningen). Arnhem: G.W. van der Wiel & Co.
- Hoefnagels, G.P. (1957). *Rapportage in het civiele kinderrecht in het bijzonder bij de Raden voor de Kinderbescherming*. Assen: Van Gorcum & Comp. N.V.
- Hoefnagels, G.P. (1973). De kinderbescherming is op schrift geraakt. In *SJOW, Nederlands tijdschrift voor jeugdbescherming en jeugdwelzijn*. Afl. 19, 464.
- Hoefnagels, G.P. (1960-1996). *Opstellen over rapportage*. Eerste tot en met de negende druk. Assen: Van Gorcum.
- Hoesel, A.F.G. van (1948). *De jeugd die wij vreesden. Bijdrage tot de psychologie en paedagogiek der jeugdige politieke delinquenten*. Utrecht: St. Gregoriushuis.
- Hout, A. van & Spinder, S. (2001). *De (gezins)voogd als jongleur. Een methodisch handboek voor het (gezins)voogdijwerk*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Houten, B.W. van (1958). Kinderbescherming. In *Motief en functie, bewogenheid en beweging in het maatschappelijk werk*, redactie Nationale Raad voor het Maatschappelijk werk (193-210). Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.
- Hudig, J.C. (1958). Kinderbeschermingsorganen en veranderende problematiek. In *Kinderbescherming in een veranderende wereld. Studiedagen 1957*. Rotterdam: Vereniging van Directeuren en Directrices van opvoedingsinstellingen.

- Hudig, J.C. (1968). "Naschrift." *De Koepel, Nederlands maandblad voor kinderbescherming*. 22, no. 8, 239.
- Hudig, J.C. (1974). Geschiedenis der kinderrechtspraak. In I. Kisch et al., *Jeugdrecht op een keerpunt. Bundel opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J. Wiarda* (19-36). Groningen: Tjeenk Willink.
- Hueting, E. & Neij, R. (1990). *Ongehuwde moederzorg in Nederland*. Zutphen: Walburg Pers.
- Jong, L. de (1976). *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945. Deel 7 eerste helft, mei '43 - jun '44*. 's Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Junger-Tas, J. (1982). Uithuisplaatsing van kinderen. *Justitiële Verkenningen*, nr. 9, (5-36)
- Junger-Tas, J., Kruissink, M. & Laan, P.H. van der (1992). *Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit en de justitiële jeugdbescherming, periode 1980-1990*. Redactie WODC. Arnhem: Gouda Quint b.v.
- Kagie, R. (1979) *De kinderbeschermers. Over kinderbescherming in Nederland*. Baarn: Het Wereldvenster.
- Kagie, R. & Simonse, H. (1982). 'Met foeftjes worden we zoet gehouden!' Elf jaar aktievoeren met de Belangenvereniging Minderjarigen. In: *Jeugd en Samenleving*, jrg. 12, mei, 308-335.
- Kamphuis, M. (1986). *Kijken in de spiegel van het verleden. Veertig jaar avonturen in en om welzijnsland*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Kamphuis, M. (2007). *Kijken in de spiegel van het verleden. Maatschappelijk werk in historisch perspectief. De oorspronkelijk memoires van Marie Kamphuis, met actuele kanttekeningen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Kampman, J.G. (1988). *Te-Recht in Winschoten. Honderdvijftig jaar rechtspraak in Oost-Groningen*. Scheemda: Uitgeverij Meinders.
- Kennedy, J.C. (1995). *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam, Meppel: Boom.
- Kleef, M. van & Kleef, S. van (2011). *Rechtspraak is mensenwerk. Zestien rechters over de dilemma's van hun vak*. Amsterdam: Athenaeum, Polak & Van Gennep.
- Klomp, M. & Bergh, P.M. van der (1999) Werkbare hulpverleningsplanning in de (semi) residentiële jeugdhulpverlening. In: E.J. Knorth & M. Smit (red.) *Planmatig handelen in de jeugdhulpverlening* (251-270). Leuven, Apeldoorn: Garant.
- Knorth, E.J. & Smit, M. (red.) (1999). *Planmatig handelen in de jeugdhulpverlening*. Leuven, Apeldoorn: Garant.
- Knuttel, W.P.C. (1955). Gezinsvoogdij en vrij patronaat. In P.G. Prins, D.Q.R. Mulock Houwer & M.B. van de Werk (Red.), *50 Jaar Kinderwetten* (75-82). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Knuttel, W.P.C. & Hasselt, J.F. van (1958). *Kinderrecht voor de maatschappelijk-werker*, 5e herz. en verm. druk. Amsterdam: De Driehoek.
- Knuttel, W.P.C. & Hasselt, J.F. van (1966). *Kinderrecht voor de maatschappelijk werker*, 6e herz. en verm. druk. Amsterdam: Pro Juventute.
- Koekebakker, J., Nationale Federatie voor de Geestelijke Gezondheid (1946). *Onze kinderbescherming in oorlog en vrede. Studie in opdracht van de Nationale Federatie voor De Geestelijke Volksgezondheid*. Purmerend: Muusses.
- Koekebakker, J. (1941/1947). *Kinderen onder toezicht. Psychopedagogische beschouwingen over patronaat en gezinsvoogdij*. Purmerend: J. Muusses.
- Koekebakker, J. (1959). *Verzorging en opvoeding in kindertehuizen*. 's-Gravenhage: Nationale Federatie voor Kinderbescherming.
- Koens, M.J.C., Blankman, K., Driessen, A.H.P.M, Linden A.P. van der, Vlaardingerbroek, P. & Wamelen C.G.M. van (1998). *Het hedendaagse personen- en familierecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Kok, G.Chr. & Arnbak-d'Aulnis de Bourouill, F.A. (2009). *Rotterdamse juristen uit vijf eeuwen*. Hilversum: Verloren.
- Kok, J.F.W. (1984). *Specifiek opvoeden in gezin, school, dagcentrum en internaat: gedragsproblemen in orthopedagogisch perspectief*. Leuven/Amersfoort: Acco.

- Komen, M. (1999). *Gevaarlijke kinderen, kinderen in gevaar*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Kommissie communicatiebevordering tehuis gezinsvoogdijinstelling, (1968). *Rapport van de kommissie communicatiebevordering tehuis - gezinsvoogdijinstelling van de Katholieke Vereniging van Kinderbeschermingsinrichtingen en de landelijke Vereniging voor R.K. Gezinsvoogdij en Patronage, 11 Okt 1967 - 29 Mei 1968*. 's Hertogenbosch: Katholieke Vereniging van Kinderbeschermingsinrichtingen, Landelijke Vereniging voor R.K. Gezinsvoogdij en Patronage.
- Korthals Altes, F. (1989). Openingstoespraak op de studiemiddag jeugdstrafrecht van de vereniging voor Familie- en Jeugdrecht. *Familie- en Jeugdrecht*, jrg 11, nr. 10/11.
- Kosto, A & Ministerie van Justitie (1990) *Justitiële jeugdbescherming, met recht in beweging. Een heroriëntatie*. 's Gravenhage: SDU.
- Kossmann, E.H. (1986). *De Lage Landen 1780-1980. Twee eeuwen Nederland en België. Deel II 1914-1980*. Amsterdam/Brussel: Elsevier.
- Kroef, R. van der (1995). *Schuilen. Maar dan...?! 150 Jaar stichting Toevluchtsoord in Groningen*. Groningen: Historisch Onderzoeksburo Histodata.
- Kruissink, M. & Verwers, C. (2001). *Het nieuwe jeugdstrafrecht. Vijf jaar ervaring in de praktijk*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- Kruithof, B., Mous, T. & Veerman, Ph. (1981). *Internaat of pleeggezin. 200 Jaar discussie*. Utrecht/Amsterdam: Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland (W.I.J.N.) en Stichting voor het Kind.
- Laan, G. van der (1990). *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Laan, P. van der & Smit, M. (2005). Strafrechtelijke reacties op jeugdcriminaliteit. In J. Hermanns, C. van Nijnatten, F. Verheij, M. Reuling, *Handboek Jeugdzorg deel 2. Methodieken en programma's*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Langen, M. de (1973). *Recht voor jeugdigen. Onderzoek naar rechten en rechtsbeginselen in het jeugdrecht*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Lange, O.R. de & Ministerie van Justitie (1977). *De rol van de rechter in de samenleving. Een aanvullend literatuuronderzoek ten behoeve van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Lekkerkerker, E.C., Praag, Ph.H. van & Mulock Houwer, D.Q.R. (1951). *Leidraad voor onderzoek en rapport. Voorlichting in kinderbeschermingszaken*. Geschriften van de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming, nr. 12. 's Gravenhage: De Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming.
- Lelieveldt, H.T. (1999). *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. Proefschrift. Amsterdam: Uitgeverij TelaThesis.
- Levy, J.A., Hugenholtz, P.A., Rethaan Macaré, A.J., Nolen, T. & Maatschappij tot Nut van 't Algemeen (1898). *Het vraagstuk van de verzorging der verwaarloosde kinderen*. Amsterdam: S.L. van Looy.
- Lignac, T.E.W. (1951). *De kinderpolitie in Nederland en daarbuiten*. 's-Gravenhage: Uitgeverij Excelsior.
- Linden, A.P. van der, Siethoff, F.G.A. ten & Zeijlstra-Rijpsma, A.E.I.J. (2009, negende druk). *Jeugd en recht*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Lokven, H.M. van (2001). *Orthopedagogische thuishulp in een justitieel kader. Methode en resultaatbepaling*. Leuven, Apeldoorn: Garant.
- Luykx, P. & Slot, P. (1997). *Een stille revolutie? Cultuur en mentaliteit in de lange jaren vijftig*. Hilversum: Verloren.
- Lycklama, A.H. (1956). De verhouding van de kinderrechter tot de raad voor de kinderbescherming en de gezinsvoogdijvereniging. *Tijdschrift voor Maatschappelijk werk*, nr. 13, 5 juli 1956, 204-208.
- Maandblad voor berechting en reclasseering van volwassenen en kinderen. Orgaan van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen (1922-1971)*. Jaargang 1932.

- Marle, H.W. (1968). Een visie op de toekomstige structuur van de Nederlandse kinderbescherming. In: *De Koepel* nr.1.
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis. Theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Klagenfurth: SSOAR Open Access Repository. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173>, geraadpleegd op 24-5-2018.
- Matthijs, M. & Vincken, M. (1997). *De zorg voor de jeugd*. Utrecht: NIZW.
- Meijerink, I. (1986). Privacy-regels WIJN: vaag en vrijblijvend. In *Tijdschrift voor jeugdhulpverlening SJOW*, jrg.14, nr. 2, 69-70.
- Mertens, N.M. (1993). *De ondertoezichtstelling en andere maatregelen van kinderbescherming. Een dossieronderzoek*. Den Haag: WODC.
- Mertens, N.M. (1996). *Gezinsvoogden aan het werk. De uitvoering van de ondertoezichtstelling in 1993*. Arnhem: Gouda Quint.
- Meyer, J.L. (1977). *Sociale atlas van de vrouw*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Justitie 7e afdeling (1950). *Verslag van het Bureau Bijzondere Jeugdzorg van de 7e Afdeling van het Ministerie van Justitie*. 's Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf.
- Ministerie van Justitie (1971). *Jeugdbescherming en Justitie, schets voor organisatie en structuur*. Voorzitter van de overleggroep: Ch.J. Enschedé. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Moens, L.F. & Vermeul-van Mullem, A.W. (1964). "Moeilijk opvoedbaren" in de justitiële kinderbescherming. Een systematisch onderzoek naar een aantal aspecten van kind, gezin en bemoeiingsproces. Utrecht: Dr. F.S. Meyers-Vereniging.
- Moens, L.F. & Vermeul-van Mullem, A.W. (1967). "De rapportage der gezinsvoogden." *De Koepel* 21, 76-84.
- Montfoort, A.J. van. (1994). *Het topje van de ijsberg. De kinderbescherming en de bestrijding van de kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Montfoort, A.J. van (2007). Specifiek jeugdbeleid en jeugdzorg. In P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij, J.C.I. de Pree, *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, p. 273-312. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Most, G.H.F. van der, Bast, H., Horn, G.H.M.M., Hoogwater, A. & Trooster, B.M. (2001). *Hechting en therapeutische pleegzorg. Een behandelmethodiek voor kinderen met een bedreigd perspectief*. Assen: Van Gorcum.
- Mulock Houwer, D.Q.R. (1941). Onze kinderbescherming in de toekomst. *Tijdschrift Voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp En Kinderbescherming*, 13.
- Mulock Houwer, D.Q.R. (1971) Noodzaak van een anders georiënteerd inrichtingswezen. In G.P. Hoefnagels, D.Q.R. Mulock Houwer & J. Keizer: *Kinderbescherming, jeugdbescherming of welzijnszorg?* (36-56). Meppel: Boom.
- Nationale Federatie voor Kinderbescherming (1970) *Rapport inrichtingsplan*. Den Haag: Nationale Federatie voor Kinderbescherming.
- Nationale Federatie voor Kinderbescherming (1970) *Richtlijnen voor de kinderbescherming*. 's Gravenhage: Nationale Federatie voor Kinderbescherming.
- Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming (1930). *De eerste kwart eeuw kinderwetten: 1 December 1905-1930*. Leiden: Sijthoff.
- Nijnatten, C. van (1986). *Moeder Justitia en haar kinderen. De ontwikkeling van het psycho-juridisch complex in de kinderbescherming*. Proefschrift. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Olson, L.M. (1986). *Van bewaking naar bescherming. De zorg voor misdadige en verwaarloosde kinderen gedurende de 19e eeuw. Sociologische beschouwingen*. Amsterdam: Sociologisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Oosterhuis, H. & Gijswijt-Hofstra, M. (2008). *Verward van geest en ander ongerief. Psychiatrie en geestelijke gezondheidszorg in Nederland (1870-2005)*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

- Overwater, J. (1930). De Kinderwetten. In H. de Bie (Red.), *De eerste kwarteeuw der Kinderwetten* (36-45). Leiden: A.W. Sijthoff's uitgeversmaatschappij n.v.
- Overwater, J. (1948). *Kinderrechtspraak en kinderbescherming*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Overwater, J. (1949). *De geschiedenis van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming 1899-1947*. Nationale Federatie 'De Nederlandse Bond tot Kinderbescherming'.
- Overwater, J. (1955). Een halve eeuw kinderwetten. In: P.G. Prins (Red.), *Vijftig jaar kinderwetten*, 7-10. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ploeg, J.D. van der (1981). *Jeugd (z)onder dak. Theorieën, voorzieningen en jeugdigen in de residentiële hulpverlening*. Alphen a/d Rijn, Brussel: Samsom Uitgeverij.
- Ploeg, J.D. van der, (2006). *Kopstukken van de orthopedagogiek*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Poorter, M. de (1965). "De supervisor bij de raden voor de kinderbescherming." *Tijdschrift voor maatschappelijk werk*. 19, no. 5: 79.
- Prins, P.G. (1955). *Vijftig jaar kinderwetten*. Geschriften van de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming, nr. 24. Alphen aan den Rijn: N. Samson.
- Prins, P.G., Sluiter, A. Zeylstra van Loghem, J.G. & Werk, M.B. van de (1952). *Inleiding in het kinderrecht en de kinderbescherming*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Prins, P.G., Sluiter, A., Zeylstra van Loghem, J.G. & Werk, M.B. van de (1961). *Inleiding in het kinderrecht en de kinderbescherming*, 6^e herz. Druk. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Prins, G.G., Werk, M.B. van de, Zeylstra-van Loghem, J.G. (1975, twaalfde druk). *Inleiding in het jeugdrecht en enige vormen van zorg voor jeugdigen*. Alphen aan den Rijn, Brussel: Samsom.
- Punselie, E.C.C. (2006). *Voor een pleegkind met recht een toekomst. Een studie naar de (rechts)positie van (pleeg)ouders en (pleeg)kinderen in het geval van langdurige uithuisplaatsing*. Dissertatie. Deventer: Kluwer.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Roeland, D. (1980). *Kinderbescherming in de maatschappij 1905-1980*. Baarn: Uitgeverij Anbo b.v.
- Rood-de Boer, M. (1962). *Ouders en kinderen. Aspecten van het familierecht*. Amsterdam: H.J.W. Becht's Uitgeversmaatschappij.
- Rooy, P. de (1981). De beschutte kooi. Gezins- en gestichtsverpleging, 1970-1940. In: B. Kruythof, T. Mous & Ph. Veerman (Red.), *Intermaat of pleeggezin, 200 jaar discussie* (92-110). Utrecht: Werkverband Intergratie Jeugdwelzijnswerk Nederland.
- Ruiter, J. de & Schouten, J.A.M. (1972). *Hulp en recht, hulpverlening en jeugdrechter in de toekomst. Preadviezen uitgebracht aan het congres "Hulp en Recht" op 31 oktober 1972 ter gelegenheid van de 50-jarige herdenking van "ondertoezichtstelling" en "kinderrechter"*. Deventer: Kluwer.
- Rutten-Roos, A. (1975). *Jeugdigen in burgerrechtelijke relaties*. Deventer: Kluwer.
- Ruyter, D.J. de (1993). *Met recht ingrijpend. Een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp*. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.
- Savornin Lohman, J. de, Bruning, M.R., Goderie, M.J.H., Nieborg S.M.A. & Steketee M.J. (2000). *Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene ots-wetgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut in opdracht van WODC.
- Schenkeveld, W. (2003). *Het kinderwetje van Van Houten*. Hilversum: Verloren.
- Schoorl, P.M., Bergh, P.M. van den & Ruijsenaars, A.J.J.M. (2000). *Inleiding in de theoretische orthopedagogiek*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Schröder, E.K.Ch. (1970). *Ondertoezichtstelling*. Amsterdam: Nationale Federatie voor Kinderbescherming.
- Schuyt, C.J.M. & Taverne, E.R.D. (2000). *1950 Welvaart in zwart-wit. Nederlandse cultuur in Europese context*. Den Haag: Sdu uitgevers.

- Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Silverman, D. (2000). *Doing qualitative research; a practical handbook*. London: Sage publications.
- Simonse, H. (1981). *De visie van de Belangenvereniging Minderjarigen op de kind-derbescherming*. Rotterdam: Uitgeverij Ordeman.
- Smith, C.E. (2005). *Regels van rechtsvinding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Smits, V. (2015). *Participatie van het kind bij het ouderschapsplan*. Apeldoorn; Antwerpen: Maklu.
- Spaans, E.C. & Doornheim, L. (1991). *Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering. De effectmeting*. Arnhem: Gouda Quint (Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum).
- Stel, J. van der (1995). *Drinken, drank en dronkenschap. Vijf eeuwen drankbestrijding en alcoholhulpverlening in Nederland*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Tames, I. (2009). *Besmette jeugd. Kinderen van NSB'ers na de oorlog*. Amsterdam: Balans.
- Tammeling, B.P. (1978). *Honderd vijfenzeventig jaar AZG. Geschiedenis en voorgeschiedenis van het academisch ziekenhuis Groningen*. Groningen: Academisch Ziekenhuis Groningen.
- Teeffelen, P.A.J.Th. (1990). De balancerende kinderrechter, tussen rechtsbescherming en hulpverlening. In: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 16, nr. 2 (101-114).
- Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2001). Paternalisme tussen verguizing en omarming. *Justitiële Verkenningen*, 27, nr. 6.
- Toorenburg, P.A. van (1918). *Kinderrecht en kinderopvang in de laatste honderd jaren*. Leiden: Sijthoff's uitgeversmaatschappij.
- Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp en kindbescherming. Orgaan van de Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid (1922-1942)*. Jrg. 1, nr. 1 (1922) - jrg. 21, nr. 483 (1942).
- Tilanus, C.P.G. (1990). *Jeugdhulpverlening en de overheid. Ontwikkelingen in het overheidsbeleid ten aanzien van jeugdhulpverlening*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Trepanier, J. (1999). Juvenile Courts After 100 Years: Past and Present Orientations. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 303-327.
- Unen, A.A.W. van (1996). *Hoofdstukken uit het jeugdhulpverleningsrecht*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Venema, D. (2007). *Rechters in oorlogstijd. De confrontatie van de Nederlandse rechterlijke macht met nationaal-socialisme en bezetting*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Verberk, S. & Fuhler, K. (2006). *De positionering van de jeugdrechter*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- Verburg, M.E. (2001). *Geschiedenis van het Ministerie van Justitie. Deel II 1898-1940*. Den Haag: Sdu Uitgeverij Koninginnegracht.
- Vereniging Pro Juventute Groningen (1950). *Jaarverslag 1947, 1948, 1949*. Uitgave in eigen beheer.
- Verheij, F. & Verhulst, F.C. (1996). *Het kinder- en jeugdpsychiatrische zorgveld*. Assen: Van Gorcum.
- Verhellen, E. (2000). *Verdrag inzake de rechten van het kind. Achtergronden, motieven, strategieën, hoofdlijnen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Verhulst, F.C. & Verheij, F. (2006, derde druk). *Kinder- en jeugdpsychiatrie. Onderzoek en diagnostiek*. Assen: Van Gorcum.
- Verkaik, J.P. (1996). *Voor de jeugd van tegenwoordig. Kinderbescherming en jeugdhulpverlening door Pro Juventute in Amsterdam 1896-1994*. Utrecht: Uitgeverij SWP.
- Verschuier, J.A. van (1912). *Kinderrechtbanken*. Utrecht: P. den Boer.
- Vijsselaar, J. (2010). *Het gesticht. Enkele reis of retour*. Amsterdam: Boom.

- Vliegenthart, A.M. 1990. *Rechtzetten. Rapport van de subcommissie kinderbescherming*. 's Gravenhage: SDU.
- Völlmar, H.F.A. (1947). *Het nieuwe kinderrecht. (Wet van 10 juli 1947 Staatsblad H 232) Handleiding voor de praktijk*. 's-Gravenhage: Haagsche Drukkerij en Uitgeversmij.
- Vrijer, Chr. de (1959). Hoe kan de beroepswerker de particuliere gezinsvoogd behulpzaam zijn bij de rapportage? *De Koepel, Nederlands maandblad voor kinderbescherming*, 13(3), 102-107.
- Wegerif, H.J. (1967). "De wetenschap en de rapportage der gezinsvoogden." *De Koepel, Nederlands Maandblad voor Kinderbescherming*, 21, no. 5: 140.
- Weijers, I. (2000). *Schuld en schaamte*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Weijers, I. (2005) 'Mondige kinderen', *Justitiële Verkenningen*, nr. 05 (66-76).
- Werkgroep Nationale Federatie voor Kinderbescherming (1968). *Interim-rapport van de werkgroep Normen Gezinsvoogdijinstellingen*. Den Haag: Nationale Federatie voor kinderbescherming.
- Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland (1981). *Eindrapport van het projekt rapportage met het oog op kwaliteits-ontwikkeling (P.R.K.O.)* Utrecht: WIJN.
- Wesseling-van Gent, E.M. (1987). *Het civiele geding in de toekomst. Beschouwingen over aanpassing en vernieuwing van de regels van het burgerlijk proces in eerste aanleg naar aanleiding van de integratie van kantongerecht en rechtbank*. Proefschrift Groningen. Arnhem: Gouda Quint.
- Wiarda, J. (1971). *Jeugdbeschermingsrecht. Rapport van de Commissie voor Herziening van het Kinderbeschermingsrecht*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Wielinga, F. (2010, tweede druk). *Nederland in de twintigste eeuw*. Amersfoort: Wilco.
- Wijk, G.J. van (1999). *Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kinderbeschermingsmaatregelen*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Woltjer, J.J. (2005, derde druk). *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Balans.
- Wringe, C.A. (1981). *Children's rights. A philosophical study*. London, Boston, Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Wubs, J. (2004). *Luisteren naar deskundigen. Opvoedingsadvies aan Nederlandse ouders 1945-1999*. Assen: Van Gorcum.
- Zandberg, Tj. & Gooren, C.M.G. (1989). *Van tweeën een. Advies inzake het tot stand brengen van een Jeugdhulpadviesteam*. Roosendaal: Vereniging Ontwikkeling Jeugdhulpverlening West-Brabant (VJO), Noordelijk Instituut voor Orthopedagogisch Onderzoek (NIVO).
- Zuyderhoff, J.C.L. (1930). *Handleiding gezinsvoogdij. Een praktisch handboek over den maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen, gezien in het geheele verband der Kinderwetten*. Zeist: Uitgeverij De Torentans.

Summary

In 1922 juvenile judges were appointed in each district court in the Netherlands for the first time. These juvenile judges were authorised to apply a specific measure in both civil and penal law for children. This was the family supervision order, in which the juvenile judge did not only pronounce the measure, but was also in charge of its execution. This was a peculiar method, because it deviated from the principal of separation of judicial and executive power. It was however considered of utmost importance for the effectiveness of the measure to deviate from this principal. In 1995 this executive task of the juvenile judge was transferred to the family guardianship institution. Thus the juvenile judge had a special role in the family supervision order between 1922 and 1995.

This thesis is a report of the research which looks at the role of the juvenile judge in the practice of the family supervision measure, specifically those juvenile judges in the district court of Groningen. Developments pertaining to the function of the juvenile judge, to the family supervision measure, to the persons and institutions with whom the judge related and collaborated with all formed the context in which the juvenile judge acted while handling the individual cases.

The juvenile judge compiled a dossier for each case and as such those written accounts also show how the judge acted in each case. Court district dossiers are therefore a very suitable source for this research. The district court of Groningen contained 5063 family supervision dossiers made in the period between 1922 and 1995. Each dossier represents a family of which one or several children were under supervision. By way of a random sample 541 dossiers were selected for quantitative analysis and recorded in an Access-database. Of these 541 dossiers 32 dossiers were selected by way of purposive sampling for a qualitative analysis.

The family supervision measure had two specific characteristics. The measure was linked to parental power and provided a system of

supervision of the education. The family guardian carried out the supervision; a volunteer who was appointed and guided by the juvenile judge. During the supervision the child could be placed out of the home for observation or 'secured.' This second type of outplacement was meant for children in need of special discipline. Both kinds of outplacement needed an order from the juvenile judge. Lawful foundation of the family supervision order was present when minors grew up in such a way that they were threatened by 'moral or physical demise.' The Guardianship Board made most of the requests for the measure.

The effectiveness of the function of the juvenile judge and the family supervision measure was calculated by the number of supervision measures. In the first decades it was considered that the supervision measure had developed best where it had been applied often. Though some felt the outplacement had to be applied sparingly or the placement would resemble dismissal or suspension of parental rights. In Groningen the appointment of judge W.W. Feith, in 1925, led to a rise in the number of supervision orders. Until 1933 he collaborated with the district attorney, also during court sessions. The district attorney in Groningen regularly requested a supervision measure, for instance when runaway minors had gotten into trouble. For the court sessions family members were also requested to appear in court. Despite the mandatory nature of this family hearing, the request was not always complied with. Traveling to the courthouse meant loss of income and expenses for transportation to town. Witnesses and family members who came were allowed to give their opinion. Besides the court sessions the juvenile judge in Groningen would provide consultation hours on Saturday. For the volunteer family guardian in the town of Groningen it was easier to get in touch with the juvenile judge than those from the province. For minors outside the town of Groningen the juvenile judge would often make an appeal to mayors, police, doctors, district nurses or school personnel. During the mid thirties the role of the volunteer family guardian came under criticism. For difficult cases a professional was needed, someone like the officer of the children's act. The role of the juvenile judge was also debated: shouldn't the execution of the supervision order be done by the Guardianship Board? Despite this nothing changed. The way in which the juvenile judge guided the supervision showed his views. A girl for instance shouldn't work at a factory, but preferably as a servant for a decent family. A boy should have labour. A family with young children would benefit from the aid of a district nurse to get their

housekeeping in order. If necessary Feith would look for help himself. Feith grew in his part of being a juvenile judge and thoughtfully used options in the law, options for assistance and his professional network.

During the second World War Dutch judicial power was confronted with resolutions of the occupier. Judge W.W. Feith was even taken hostage in spring 1942. To prevent the appointment of a new, pro-German judge, the other judges took over his duties. After the war, in 1947, a new juvenile judge was appointed: G.F. de Sitter.

Some changes were made to the law on family supervision in 1948. Parents would both have parental power, not only the father. The mandatory hearing of family was dropped. In Groningen there were more officers of the children's act who were more often used as professional guardians. Even though the Association of Family Guardians in Groningen wanted to make use of the services of these officers, only the juvenile judge could request them as guardian. The number of available volunteer family guardians was usually not enough, so De Sitter would often search for volunteers himself. Organising outplacement also meant he would have to look for a suitable residential institution.

In the fifties the Guardianship Board reorganised from which originated the Council for Child Protection. They professionalised and employed social workers. The addition of police research in the reports of the Council was dropped. Associations of family guardians also professionalised when government subsidy became available, but at a much slower pace. The demand for the added value of the professional family guardian was pursued empathically. De Sitter made good use of the volunteer guardian, who when carefully chosen, could fit in well with the background variables of the family. He would also keep a volunteer on the case longer when needed, because the costs of a volunteer were lower. The growing influence of the associations of family guardians made the relation of the juvenile judge with the guardian more complicated. The juvenile judge would now give the order for supervision to the association and not to the individual guardian.

Adjustments to the Children's Act concerning family supervision made outplacement possible in other places, rather than just residential institutions. The term for outplacement was restricted to two years, with several exceptions. This made the number of outplacement in Groningen rise. Just like Feith De Sitter dealt with children who needed mental health care. In this type of care the juvenile judge had less say in the process. He would

completely rely on the expertise of these professionals, which sometimes devaluated the continuation of the supervision order. The increasing number of the supervision orders made for more work in helping guardians in solving problems by De Sitter.

Judge J. Mein took over from De Sitter in 1965. A survey amongst juvenile judges done by the section Children's Justice of the Association for Criminal Justice showed that juvenile judges couldn't fulfil all the tasks dictated by law. This was caused by overload, a faulty internal organisation and a shortage of candidates for the function.

The number of outplacement doubled in the fifties in Groningen and almost half of all cases started with a provisional supervision order. Individuals in court were more often represented by their own lawyers. Tasks of the juvenile judges were more diverse and those of guardians more intensive. In Groningen work agreements regulated the distribution of responsibilities between the juvenile judge and the associations of family guardians with regard to the guardian. Mein still had his hands full with tasks like crisis situations, outplacement, contracts with residential institutions and deliberations with associations of family guardians. Rapports to the juvenile judge differed in quality depending if it was written by a volunteer or a professional. The government supported the volunteer in family supervision for some time, but ended subsidy for the volunteer in 1971. It made no difference for the frequency of reporting. The norm of four reports a year was hardly met. Criticism on child protection, the rise of international law, like the European Convention on Human Rights, made the number of supervision orders drop.

In 1975 the first female juvenile judge was appointed in Groningen. She had experience in the field of child protection, had worked as a juvenile judge alternate before her appointment as regular juvenile judge. In the cases she guided it was clear she supported the rights of the child to see his or her biological parents, even if others objected. Just like her predecessors Swaan made use of the penal law in a pedagogical way if the minor kept breaking the law during supervision. A stricter pedagogical regime could turn around the minor. She could not influence the execution of a penal measure.

At the end of the sixties and early seventies budget cuts led to the closure of many residential institutions, but also to new collaborations in child protection. In a wave of social movement for renewal alternate forms of assistance for juveniles emerged. The support for improvement of the rights

of the minor grew. The committee for revising child protection law, with J. Wiarda as its chairman, was convinced the juvenile judge had to let go of his executive power over the supervision order. The professionalisation of the associations of family guardians, the growing influence of the guardian on the execution of the supervision order and the strengthening of the rights of the minor and his or her family affected the traditional role of the juvenile judge in the execution of the supervision order. The opinion grew that the juvenile judge should not have executive duties.

The right of the minor to be heard and the right of parents and minor to access the confidential report about them was an improvement of their rights. The Youth Care Act of 1989 regulated access to reports and copies of reports, though not their correction or addition. Access could still be denied. Parental power connected more to the minor instead of just the parents; even if the other parent was awarded parental power, the supervision order would remain in place. Also the verdict of child care order no longer ended the supervision order. Despite the lowering of the age of majority to 18 years in 1988 the number of supervision orders rose again in this period, like the number of outplacement. The number of associations of family guardians diminished when these associations scaled-up and an increasing number of multifunctional organisations in child care and child protection were created. The juvenile judge now had to consult the association of family guardians when contacting parents or minor outside the court sessions as the work agreement stated.

The successors of W. Swaan were all female judges. In 1989 A.W. de Loor-Everts took over. She thought it was 'a wonderful job' despite all the misery passing by. She also let the right of the child to contact his or her biological parent prevail over other claims. She saw how the field of child care became more complex, needing more consultation between parties. With enough time to spare she would gather all parties involved before the supervision order would end in order to plan ahead.

Preparation for the transition of the execution of the supervision order was on its way and juvenile judges were concerned about these plans. Budget cuts and demands for accountability drew attention to efficiency, goals and quality in voluntary and involuntary child care. Collaboration changed the landscape of child care assistance and was essentially guided by law. The function of juvenile judge had also developed. The importance of education was acknowledged and courts would compile their own single judge courts for child justice. Executive duties of the juvenile judge in the

supervision order were considered undesirable for parents and minors. In 1995 this changed. The associations for family guardians executed the supervision order and the Council for Child Protection supervised the execution. The juvenile judge now made a report for every decision and was no longer involved in the execution of the supervision order.

In 1992 D. Flinterman was appointed. When she came into office the workplan was implemented. The workplan was drawn up by the association and the guardian and stated goals and means of assistance and as such became an instrument to access continuation of each case. Flinterman also used every means the law provided. She used a penal supervision order which was virtually not used anymore in favour of the civil supervision order. The penal supervision order would be cancelled in 1995. Just like her predecessors she would gather all parties before the ending of the supervision order so plans could be made after the order had ended. She also committed to other kinds of assistance for children, like a research project for orthopedagogical help in the home of the minor during the supervision order. That placed her right by the side of all juvenile judges in Groningen who did more than just their duty as juvenile judge by the investing their time, knowledge, care and attention for the child.

Colofon

De rol van de Groningse kinderrechter bij ondertoezichtstelling 1922-1995
Beperking van ouderlijk gezag door de overheid
Ingrid van der Bij – de Puij

ISBN 978 90 8850 898 1
NUR 694

Kunstwerk op omslag
Uitsnede van 'Moments VIII', olieverf op paneel 2005, van Eddy Stevens.

Omslagontwerp
Judith Schoffelen, judithschoffelen.nl

Vormgeving binnenwerk
Antje van Deursen, antjeontwerpt.nl

Uitgever
Paul Roosenstein

Voor informatie over overige uitgaven van Uitgeverij SWP:
Postbus 12010, 1100 AA Amsterdam-Zuidoost
Telefoon: (020) 330 72 00
E-mail: contact@mailswp.com
Internet: www.swpbook.com